

ANALISA

1986 – 12

Wujud Demokrasi Ekonomi

Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945:
Wawasan Dasar dan Konstruksi Operasionalnya
Koperasi sebagai Sokoguru Keadilan Ekonomi
Negara Kesejahteraan dan Masyarakat Kesejahteraan
Arah Perkembangan Pelaksanaan
Keadilan Sosial di Amerika Serikat
Demokrasi Ekonomi dan Privatisasi BUMN
Hubungan Ekonomi Jepang-Indonesia



ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

Pande Radja SILALAH

Dewan Redaksi

Daoed JOESOEF
Rufinus LAHUR
A.M.W. PRANARKA
M. Hadi SOESASTRO
Harry TJAN SILALAH
Jusuf WANANDI
Clara JOEWONO
Kirdi DIPOYUDO
Djisman S. SIMANDJUNTAK
J. Soedjati DJIWANDONO

Redaksi Pelaksana

Pande Radja SILALAH
Medelina KUSHARWANTI
S. TJOKROWARDOJO
Ronald NANGOI

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

Tata Usaha

Harga Rp 1.000,00 per eksemplar; langganan setahun (12 nomor, sudah termasuk ongkos kirim) Rp 12.000,00. Pesanan ke Biro Pemasaran CSIS.

Alamat

Jalan Tanah Abang 111/27, Jakarta 10160,
Telepon 356532, 356533, 356534, 356535

Daftar Isi

TAHUN XV, NO. 12, DESEMBER 1986

Pengantar Redaksi	1046
Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945: Wawasan Dasar dan Konstruksi Operasionalnya - Suatu Tinjauan Ideologis <i>A.M.W. PRANARKA</i>	1049
Koperasi sebagai Sokoguru Keadilan Ekonomi <i>KWIK Kian Gie</i>	1071
Negara Kesejahteraan dan Masyarakat Kesejahteraan <i>Kirdi DIPOYUDO</i>	1091
Demokrasi Ekonomi dan Privatisasi BUMN <i>Pande Radja SILALAH</i>	1098
Arah Perkembangan Pelaksanaan Keadilan Sosial di Amerika Serikat <i>Kirdi DIPOYUDO</i>	1111
Hubungan Ekonomi Jepang-Indonesia <i>Pande Radja SILALAH</i>	1121

Pengantar Redaksi

Masalah demokrasi ekonomi kian hari kian banyak dibicarakan di kalangan masyarakat. Pembicaraan ini tentu saja ada sebab dan tujuannya. Oleh karena masalah yang dibicarakan sangat penting, maka masalah yang berkaitan dengan demokrasi ekonomi dijadikan sebagai tema ANALISA di penghujung tahun 1986 ini. Dengan maksud agar seluruh persoalan yang menyangkut perwujudan demokrasi ekonomi dapat dipahami secara lebih baik, Analisa menurunkan empat buah tulisan yang secara khusus menyoroti perihal demokrasi ekonomi.

A.M.W. PRANARKA dalam tulisan pertama yang berjudul, "Pasal 33 UUD 1945: Wawasan Dasar dan Konstruksi Operasionalnya" mengemukakan beberapa hal yang sangat menarik. Dalam rangka membangun identitas di bidang ekonomi penulis mengutarakan bahwa Pasal 33 yang mempunyai kedudukan penting di dalam konstitusi perlu ditelaah secara mendalam. Dalam usaha pendalaman ini penulis mengemukakan tinjauan ideologis yang secara analitikal mengungkapkan ideologi sebagai wawasan dasar yang melandasi Pasal 33 UUD 1945 sebab setiap sistem kenegaraan, hukum, kemasyarakatan, ekonomi dan kesejahteraan mengandung wawasan ideologis di dalamnya. Dengan membuat suatu analisa heumeneutikal terhadap Pasal 33 penulis mengungkapkan wawasan dasar yang melandasi Pasal 33 yaitu, susunan dasar perekonomian bukan suatu tujuan melainkan sebagai fungsi, sebagai makna, demokrasi ekonomi menjadi konsep penting, terlebih setelah dikaitkan dengan istilah kemakmuran masyarakat. Dan selanjutnya berdasarkan analisa tersebut penulis mengungkapkan bagaimana mekanisme dan prosedur untuk membangun demokrasi ekonomi.

Pasal 33 ayat 1 menyatakan bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan dan dalam penjelasan Pasal 33 UUD 1945 antara lain dinyatakan bahwa bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi. Dengan menghubungkan ketentuan ini dengan perkembangan yang dialami dan akan terjadi, KWIK Kian Gie dalam tulisannya yang

berjudul "Koperasi sebagai Soko Guru Keadilan Ekonomi" mencoba mengajak kita semua memikirkan makna ketentuan yang sederhana tersebut secara lebih dalam. Dalam tulisan ini, melalui kasus-kasus hipotetis, penulis mengemukakan dilema yang dihadapi bilamana kita menjadikan koperasi sebagai satu-satunya bentuk badan usaha dalam perekonomian Indonesia dan sekaligus bagaimana sikap yang diperlukan untuk mengatasinya.

Negara kesejahteraan mewajibkan diri untuk secara terus-menerus memperbaiki pelayanan-pelayanan sosial termasuk perbaikan lingkungan, peningkatan prestasi dan taraf hidup melalui pendidikan dan peningkatan partisipasi masyarakat. Dalam tulisannya yang berjudul "Negara Kesejahteraan dan Masyarakat Kesejahteraan," Kirdi DIPOYUDO mengemukakan teori negara kesejahteraan yang didasarkan pada beberapa gagasan dengan memperhatikan unsur-unsur esensial yang ditujukan bagi kesejahteraan seluruh masyarakat berdasarkan demokrasi. Menurut penulis, kesejahteraan bukan hanya berkaitan dengan produksi pemerintahan umum namun juga dengan proses pemerintahan yang dilakukan untuk mengurangi ketidaksamaan sosial ekonomi. Selanjutnya penulis juga mengemukakan kondisi yang diperlukan untuk membentuk negara kesejahteraan.

Perkembangan yang terjadi dalam bidang ekonomi sangat sering mengubah bentuk dan sifat dari masalah yang berkaitan dengan usaha menegakkan demokrasi ekonomi. Di masa lalu, membangun demokrasi ekonomi dapat dikatakan lebih mudah dilakukan karena faktor dominan yang berpengaruh sangat terbatas yaitu penguasaan dan/atau pemilikan tanah. Sejalan dengan kemajuan, faktor-faktor dominan yang berpengaruh semakin banyak dan semakin sulit dikuasai sehingga akibatnya, masalah yang berkaitan dengan demokrasi ekonomi juga semakin pelik. Hal ini dikemukakan oleh Pande Radja SILALAH dalam tulisannya yang berjudul "Demokrasi Ekonomi dan Privatisasi BUMN." Dalam tulisan ini juga dikemukakan bahwa dalam rangka menegakkan demokrasi ekonomi, Indonesia tidak perlu menutup mata terhadap gagasan privatisasi BUMN, karena kalau gagasan ini diwujudkan secara tepat maka usaha menegakkan demokrasi ekonomi akan dapat berjalan dengan lebih mulus dan terhindar dari ekonomi yang bersifat etatis.

Tulisan kelima yang berjudul "Arah Perkembangan Pelaksanaan Keadilan Sosial di Amerika Serikat" membahas usaha-usaha yang dilakukan oleh Amerika Serikat untuk mewujudkan negara kesejahteraan setelah Perang Dunia Kedua. Tulisan ini diturunkan sebagai cermin bagi kita dalam usaha menelaah masalah yang berkaitan dengan usaha mewujudkan demokrasi ekonomi di Indonesia. Dalam tulisan ini dikemukakan bahwa untuk mewujudkan negara kesejahteraan maka langkah awal yang dilakukan adalah penyelesaian struktur negara kesejahteraan dan penghapusan segregasi serta diskriminasi poli-

tik dan ekonomi. Langkah selanjutnya yang ditempuh adalah usaha percepatan peningkatan kesejahteraan masyarakat yang dianggap lemah melalui bantuan-bantuan. Tetapi ternyata pendekatan dengan pemberian bantuan ini tidak efektif sehingga perlu peninjauan kembali.

Usaha menegakkan demokrasi ekonomi pada umumnya akan semakin sulit dilakukan bila suatu negara mengalami kesulitan dalam bidang ekonomi. Dalam beberapa tahun belakangan ini, perekonomian Indonesia mengalami kesulitan yang berpangkal dari turunnya harga minyak di pasar dunia. Dalam masa sekarang Indonesia perlu memusatkan perhatiannya untuk memulihkan keadaan ekonominya. Berkaitan dengan ini maka Indonesia perlu menata kembali hubungan ekonominya dengan beberapa negara tertentu dan terutama Jepang. Dalam tulisan terakhir yang berjudul "Hubungan Ekonomi Jepang-Indonesia," Pande Radja SILALAH mengemukakan bahwa hubungan ekonomi Jepang-Indonesia sampai saat ini masih bersifat asimetris dan lebih menguntungkan pihak Jepang. Pola hubungan ekonomi tersebut perlu diperbaiki dan usaha perbaikan harus dilakukan oleh kedua belah pihak. Dalam peningkatan hubungan ekonomi yang saling menguntungkan kedua negara tampaknya masih terbuka peluang yang perlu dimanfaatkan.

Pembahasan mengenai demokrasi ekonomi dalam penerbitan kali ini belum tuntas dan seyogyanya demikian karena setiap perkembangan dalam bidang ekonomi cepat atau lambat, akan berpengaruh terhadap usaha menegakkan demokrasi ekonomi.

Desember 1986

REDAKSI

Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945: Wawasan Dasar dan Konstruksi Operasionalnya

- Suatu Tinjauan Ideologis

A.M.W. PRANARKA

PENDAHULUAN

Ada tiga hal yang ingin saya bicarakan di dalam pendahuluan ini.

Pertama: Mengapa kita bahas Pasal 33 UUD 1945 itu? Apa manfaat dan relevansinya?

Kedua : Apakah yang dimaksudkan dengan tinjauan ideologis?

Ketiga : Perspektif sejarah dan perspektif akulturasi.

Relevansi Pembahasan Pasal 33 UUD 1945

Salah satu pertimbangan mengapa kita perlu memberikan perhatian kita kepada Pasal 33 UUD 1945 adalah karena pasal ini mempunyai kedudukan yang amat penting di dalam konstitusi negara kita. Pasal 33 UUD 1945 adalah bagian dari Bab XIV UUD 1945 yang berbicara mengenai kesejahteraan. Pasal 33 UUD 1945 itu juga berbicara mengenai Demokrasi Pancasila.

Setiap bangsa, setiap negara, setiap masyarakat, salah satu tujuan utamanya adalah mewujudkan kesejahteraan, terlepas dari apa yang menjadi cita-cita kesejahteraan itu dan cara bagaimana cita-cita itu diwujudkan. Bagi kita terwujudnya kesejahteraan itupun merupakan cita-cita kebangsaan, kenegaraan dan kemasyarakatan kita. Pembukaan UUD 1945 antara lain menyebutkan:

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan

kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada: Ketuhanan Yang Mahaesa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Bagi kita demokrasi itupun adalah cita-cita kebangsaan, kenegaraan dan kemasyarakatan yang utama. Demokrasi berdasarkan kepada Pancasila, yang ingin kita wujudkan itu adalah demokrasi yang meliputi demokrasi politik, demokrasi ekonomi dan demokrasi kebudayaan. Demokrasi ekonomi adalah salah satu tujuan perjuangan kebangsaan Indonesia. Itulah salah satu pertimbangan mengapa kita perlu memberikan perhatian kepada Pasal 33 UUD 1945.

Pertimbangan lain yang dapat ditambahkan di sini adalah karena pada saat ini kita berada di dalam tahun terakhir Pelita IV dan akan memasuki awal Pelita V. Baik Pelita IV maupun Pelita V merupakan periode di mana akan diwujudkan kerangka landasan pembangunan nasional Indonesia. Pada saat ini kita sudah dapat berkata dengan pasti bahwa hasil akhir pembangunan nasional jangka panjang selama 25 tahun terakhir ini adalah terciptanya kerangka landasan pembangunan nasional yang ke-1, bagaikan pintu gerbang kedua yang akan dilewati ataupun jembatan emas kedua yang akan dilalui perjalanan bangsa kita lebih lanjut lagi, menyusuli Pembangunan Nasional Jangka Panjang ke-2 yang akan datang nanti. Kita tinggal memiliki waktu 7½ tahun lagi untuk menyelesaikan tugas membangun kerangka landasan tersebut.

Dalam pada itu bila kita mengamati perkembangan yang terjadi hingga hari ini dapatlah kita menarik suatu kesimpulan bahwa kerangka landasan ekonomi masih belum dapat dikatakan menemukan design maupun bentuk yang mantap. Hal tersebut kedengarannya ironikal, terutama karena bidang ekonomi justru kita jadikan prioritas di dalam perencanaan pembangunan nasional. Namun apabila kita bandingkan dengan kerangka landasan bidang-bidang lain, kita dapat melihat betapa kenyataan tersebut memang harus kita terima.

Selama hampir 20 tahun ini design dan wujud kerangka pembangunan bidang ideologi makin lama makin menjadi jelas dan kokoh. Begitu pula halnya dengan kerangka landasan politik dan pertahanan keamanan nasional. Sesudah itu design dari kerangka landasan kemasyarakatan dan kebudayaan belum tumbuh tegas dan kentara, dan terakhir adalah kerangka landasan ekonomi.

Kenyataan itu bukanlah berarti gagalnya pembangunan ekonomi. Bahan-bahan dan pengalaman telah makin tertumpuk, untuk selanjutnya kita rakit, kita susun suatu kerangka landasan tersebut. Dan kita tidak boleh lupa bahwa pembangunan ekonomi itu baru ditangani secara sadar dan terencana sejak 20 tahun belakangan ini. Sementara peristiwa sejarah selama 40 tahun kemerdekaan Indonesia amatlah memacu pertumbuhan ideologi, politik serta pertahanan dan keamanan nasional.

Pengalaman sejarah yang lalu telah memacu pertumbuhan kehidupan kebangsaan kita di bidang ideologi, politik dan pertahanan keamanan menjadi dewasa, menunjukkan identitas. Sementara di bidang ekonomi, dan kehidupan kemasyarakatan, kehidupan bangsa kita masih berada pada fase remaja, sedang mencari dan berusaha membangun dan menemukan identitas, bagaikan seorang ksatria yang masih berada pada tahap "brahmacari."

Dalam rangka membangun identitas di bidang ekonomi dan kemasyarakatan itulah kita perlu mendalami amanat Pasal 33 UUD 1945, terutama karena pertumbuhan kehidupan kebangsaan kita di bidang ini harus kita laksanakan secara konstitusional. Design dari kerangka landasan ekonomi Indonesia harus bertumpu kepada pemahaman Pasal 33 UUD 1945 itu.

Tinjauan Ideologis

Apakah tinjauan ideologis itu? Yang dimaksudkan dengan tinjauan ideologis di sini bukanlah tinjauan ideologis-indoktrinatif, melainkan tinjauan ideologis-analitis, maksudnya secara analitis kita mencoba mengungkapkan ideologi sebagai *wawasan dasar* yang melandasi Pasal 33 UUD 1945 itu.

Sudah barang tentu semua ini amat ditentukan oleh apa yang dimaksud dengan ideologi tersebut. Ideologi merupakan suatu pengertian yang tidak sederhana. Ideologi terjadi di dalam sejarah, ia adalah evolutif dan telah menjadi multiplikatif, baik di dalam sifat, bentuk, isi, irama maupun di dalam pengertiannya.

Ideologi adalah suatu pengertian modern. Istilah itu mulai dikenal di sekitar abad ke-17. Pada awalnya istilah tersebut diartikan sebagai ilmu mengenai pikiran-pikiran besar, sebagai suatu usaha yang lazim terjadi pada waktu itu untuk membuat suatu sistematisasi-integral dari bermacam-macam jenis pengetahuan dan ajaran-ajarannya.

Oleh Napoleon apa yang dikenal sebagai para ideolog itu disebutnya secara agak sinikal sebagai tukang-tukang mimpi. Adalah Karl Marx yang memper-

tajam pengertian ideologi lebih lanjut lagi. Ia mengatakan bahwa ideologi itu adalah teori-teori yang dikembangkan dan disebarluaskan oleh kelas pemegang kekuasaan untuk membenarkan dan mempertahankan posisi dan statusquo-nya. Ideologi merupakan wahana teoretikal dari kaum oppressor atau penindas. Ideologi adalah wahana di dalam perang antara kelas. Mungkin karena konteks konflik antarkelas inilah maka kemudian ideologi itu juga diartikan pula sebagai alat teoretikal dari kelas tertindas untuk memperjuangkan kepentingannya. Dan sosialisme dan komunisme pun juga menjadi tergolong ke dalam salah satu bentuk ideologi.

Karena pengaruh Karl Marx pula, yang mengatakan bahwa ilmu itu tujuannya tidak untuk mengetahui akan tetapi untuk mengubah masyarakat, maka terjadi perkembangan yang menghasilkan pemisahan yang tajam antara ideologi dan ilmu, sebagai bagian dari pemisahan antara ilmu sebagai hal yang bebas nilai dengan ilmu sebagai hal yang tidak bebas nilai. Ideologi dipandang sebagai sistem pemikiran yang tidak dapat diklasifikasikan sebagai ilmu. Maka itu ideologi sering pula disebut sebagai "belief system": ia tidak mempertanyakan bobot-kebenaran internal secara mendasar. Ia terarah kepada tujuan-tujuan praktikal.

Batas antara ilmu dan ideologi itu tampaknya memang tidak begitu mudah untuk memperjelas, sehingga orang saat ini lebih senang menggunakan istilah "paradigma" sebagai hal yang dapat diterapkan bagi kedua sistem (sistem ilmu dan sistem ideologi) walaupun konsep paradigma ini membawa suatu permasalahan epistemologik-kritikal yang tidak sederhana.

Dengan mengupas makna yang telah menjadi majemuk dan multiplikatif itu maka dapatlah kiranya ditarik suatu sifat dasar dari pengertian mengenai ideologi. Lepas dari buruk atau baik, ideologi, menurut hakikat dan sifat dasarnya, adalah *suatu pegangan bagi suatu perjuangan*.

Sebagai pegangan perjuangan, ideologi itu mengandung di dalamnya cita-eita, aspirasi. Sebagai eita-eita ia bersifat intelektual-eognitif. Sebagai cita-eita ia juga bersifat praktikal-motivatif. Ideologi itu bersifat menggerakkan; ia menjiwai suatu pergerakan sosial, pergerakan kolektif. Sebagai pegangan perjuangan ideologi mengandung suatu "committment" yang lazimnya bersifat total.

Maka itu ada yang mengatakan bahwa ideologi itu menyentuh manusia secara total pula. Kekuatan intelektualnya, dorongan emosionalnya, dan commitment eksistensialnya. Ideologi dalam pengertian seperti itu, selalu mempunyai implikasi terhadap masalah kemasyarakatan, kenegaraan, kesejahteraan.

Hal tersebut menjadi amat jelas di dalam perkembangan modern hingga sekarang ini. Ada kaitan yang erat antara ideologi di satu pihak dengan konsep kenegaraan, kemasyarakatan, politik dan ekonomi di lain pihak. Contoh yang amat jelas dari perkembangan tersebut adalah apa yang dikenal sebagai gerakan Aufklärung atau gerakan pencerahan di dalam sejarah kebudayaan Eropa. Aufklärung itu sendiri adalah bagaikan suatu ideologi induk. Ia membawa cita-cita baru, kepercayaan baru, dan menjadi motornya gerakan besar. Ia berpangkal dari suatu kepercayaan bahwa manusia dengan pikirannya mampu membangun dunia secara sempurna.

Aufklärung membawa cita-cita masyarakat baru. Aufklärung menggerakkan masyarakat untuk membuat perubahan-perubahan. Dipacu oleh kesadaran akan evolusionisme, kepercayaan akan ratio, acuan kepada kodrat, tuntutan kepada otonomi dan kebebasan individu, Aufklärung telah memacu dan membiakkan berbagai cabang aliran ideologi-ideologi modern: individualisme, liberalisme, republik, demokrasi, sosialisme, dan lain sebagainya lagi. Maka itu ideologi modern yang terjadi hingga saat ini tidaklah merupakan ideologi yang mandiri sendiri-sendiri, akan tetapi adalah bagian dari suatu perkembangan yang organis dialektikal di dalam konteksnya sejarah masyarakat kebudayaan Eropa, namun yang pengaruhnya menjalar ke seluruh dunia hingga saat ini. Liberalisme dan sosialisme, theokrasi dan sekularisme, bukanlah aliran-aliran yang mandiri terhadap satu dengan yang lain, akan tetapi sesungguhnya adalah phenomen-phenomen ideologikal yang "nunggal-misah" di dalam satu evolusi organis yang dialektikal tersebut. Maka itu dewasa ini sudah menjadi kuno dan menyesatkan apabila orang membuat garis pemisah yang deterministik. Dalam kegiatannya aliran-aliran tersebut adalah selalu merupakan pembawa dialektikal.

Rationalisme, sebagai suatu ideologi, mencita-citakan dan mendorong tatanan kenegaraan, politik, ekonomi, kemasyarakatan dan kesejahteraan yang rasional. Naturalisme, sebagai ideologi, menghendaki tatanan-tatanan sosial politik dan sosial ekonomi yang mengacu kepada basis kodrat-alam, mengesampingkan pertimbangan acuan supra-natural.

Evolusionisme menggambarkan dunia, masyarakat dan kebudayaan yang berkembang terus; tumbuhlah tidak hanya evolusionisme-biologikal tetapi juga evolusionisme sosial, evolusionisme politikal dan evolusionisme ekonomikal. Biar alam tumbuh sendiri, melalui hukum natural selection dan survival of the fittest.

Otonomi rational dan individual membangkitkan konsep negara, politik, hukum, ekonomi dan masyarakat liberal, yang di dalam perkembangan organis dialektikalnya nanti melahirkan sosialisme, yaitu wawasan mengenai

negara, politik, ekonomi dan masyarakat yang serba tertata (dalam berbagai macam bentuk: ada sosialisme totaliter, ada sosialisme negara, ada sosialisme demokratik, ada sosialisme kultural), yang acuan utamanya adalah faktor ekonomi dan dalilnya adalah "wirtschaft ordnung."

Semua itu hanyalah sekedar contoh betapa ideologi-ideologi modern mempunyai kaitan erat dengan konsep negara, politik, ekonomi, hukum, masyarakat dan kesejahteraan. Masing-masing dapat menjadi obyek penelitian ilmiah tersendiri. Maka itu sebaliknya kita pun sekurang-kurangnya dapat membuat suatu dugaan bahwa setiap sistem kenegaraan, politik, hukum, kemasyarakatan, ekonomi dan kesejahteraan, entah implisit ataupun eksplisit, selalu mengandung wawasan ideologikal di dalamnya. Demikian itu mengenai sistem kenegaraan kita, sistem konstitusi kita, termasuk di dalamnya Pasal 33 UUD 1945 itu.

Perspektif Kesejarahan dan Perspektif Akulturasi

Sebagai bagian dari pendahuluan ini perlu kiranya dikemukakan suatu catatan umum -- sekurang-kurangnya berdasarkan atas pengalaman sejarah kebudayaan manusia hingga saat ini -- bahwa ideologi, kesejahteraan, negara, politik, ekonomi, hukum, seperti halnya pula demokrasi, kapitalisme, sosialisme, atau sistem apapun juga yang dikembangkan oleh manusia, adalah terjadi di dalam sejarah, berkembang, berubah, tumbuh ataupun punah di dalam sejarah itu pula, dan tunduk kepada sifat dasar dari historisitasnya. Tidak ada di dunia ini suatu sistem yang total, perennial, bagaikan suatu "blueprint" sempurna untuk membangun dunia, masyarakat, politik ataupun ekonomi.

Dengan demikian maka tidaklah pernah kita menjumpai sistem ekonomi, sistem kesejahteraan dan ideologi yang sifatnya sudah final dan total. Ideologi, ekonomi, politik dan kesejahteraan adalah hal yang berubah, berkembang. Dengan perspektif kesejahteraan seperti ini maka hal-hal seperti itu perlulah kita tanggap dalam suatu sikap realisme kultural.

Hal kedua yang perlu dikemukakan, khususnya berkenaan dengan masyarakat dan kebudayaan Indonesia adalah perspektif akulturasi. Secara singkat dapat dikatakan bahwa akulturasi merupakan kekuatan kultural bangsa Indonesia di sepanjang sejarahnya hingga saat ini. Dengan akulturasi tersebut maka masyarakat Indonesia menerima berbagai pengaruh dari luar, dan mengolahnya secara kreatif. Begitu pula halnya dengan ideologi serta konsep-konsep kenegaraan, politik, ekonomi, hukum dan kemasyarakatan yang berasal dari Eropa yang masuk ke Indonesia. Hal-hal itupun ternyata diterima oleh bangsa Indonesia, dan terjadilah proses pengolahan kultural yang sifat-

nya kreatif. Wawasan kebangsaan Indonesia, ideologi Pancasila, konstitusi, semua itu merupakan produk dari akulturasi yang kreatif itu. Kiranya begitu pula halnya dengan konsep sistem ekonomi dan konsep kesejahteraan masyarakat.

PASAL 33 UUD 1945

Pasal 33 UUD 1945 adalah bagian dari Bab IV di dalam konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang judulnya adalah tentang Kesejahteraan Sosial. Bab XIV itu terdiri dari 2 pasal yaitu Pasal 33 dan Pasal 34. Pasal 33 terdiri dari 3 ayat, keseluruhannya berbunyi sebagai berikut:

Bab XIV

KESEJAHTERAAN SOSIAL

Pasal 33

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan;
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pasal 34

Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.

Untuk membuat suatu analisa hermeneutikal terhadap Pasal 33 ini kiranya masih banyak kerja pendahuluan yang harus dilaksanakan, terutama adalah hal yang berkenaan dengan sejarah Pasal 33 itu sendiri. Sejarah perumusan pasal ini memang kurang terekam dan juga belum banyak studi yang memusatkan perhatian ke sini, padahal hal tersebut merupakan salah satu wahana agar pemahaman kita mengenai pasal ini dapat dilakukan dengan sebaik-baiknya. Mungkin ada baiknya apabila hal ini dijadikan salah satu program studi yang dapat ditangani dengan sebaik-baiknya.

Yang tercatat secara sederhana sampai saat ini adalah bahwa BPUPKI di dalam rapatnya pada tanggal 11 Juli 1945, membentuk tiga panitia, dan salah satunya adalah Panitia Keuangan dan Perekonomian. Panitia ini diketuai oleh Moh. Hatta, dan anggota-anggotanya antara lain adalah Surachman, Margino, Sutardjo, Samsi, Roosena, Surjo Atmodjo, Dewantara, Kusuma Atmodjo, Dasaad, Oei Tiong Hauw, Asikin, Dahler, Besar, Yamin, Baswedan, Hadikusumo, Sastromuljono, Abdul Fatah Hasan, Mansur, Oei Tiang Tjoei, Wiranatakusuma, Suwandi. Ada seorang anggota tambahan yang berkebangsaan Jepang, yaitu Tokojami Kakka.

Apa hasil Panitia ini dan bagaimana jalannya rapat Panitia Kecil ini kita tidak memiliki dokumentasi yang lengkap saat ini. Namun yang jelas di dalam rapat Panitia Perancang Undang-Undang yang diketuai oleh Soekarno, pada tanggal 13 Juli 1945 (jadi 2 hari sesudah terbentuknya Panitia yang diketuai oleh Hatta tadi) Soepomo memberikan laporan mengenai Rancangan Undang-Undang Dasar, di mana di dalam Pasal 32 (yang nantinya menjadi Pasal 33 UUD 1945) terdapat rumusan berikut ini:

Pasal 32

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar asas kekeluargaan;
- (2) Tjabang-tjabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hadjat hidup orang banyak dikuasai oleh Pemerintah;
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Rumus tersebut di atas itu hampir seluruhnya tidak berbeda dengan Pasal 33 yang terdapat di dalam UUD 1945 saat ini, hanya pada ayat 2 kata Pemerintah diganti dengan kata negara.

Pada rapat pleno membahas Rancangan UUD tersebut Moh. Hatta antara lain mengemukakan keterangan sebagai berikut:

- Akan tetapi kita mendirikan negara yang baru. Hendaklah kita memperhatikan syarat-syarat supaya negara yang kita bikin, jangan menjadi negara kekuasaan. Kita menghendaki negara pengurus, kita membangun masyarakat baru yang berdasar kepada *gotong royong, usaha bersama*; tujuan kita ialah membaharui masyarakat.
- Juga dalam collectivisme ada sedikit hak bagi anggota-anggota collectivisme, anggota-anggota dari keluarga itu untuk mengeluarkan perasaannya untuk mengadakan, menjadikan badan collectivisme itu dengan sebaik-baiknya. Usul saya ini tidak lain dan tidak bukan hanya menjaga supaya negara yang kita dirikan itu ialah negara pengurus, supaya negara pengurus ini nanti jangan menjadi negara kekuasaan, negara penindas. Dasar yang kita kemukakan ialah dasar *gotong royong* dan *usaha bersama*. Pendek kata dasar collectivisme.

Sementara itu sebagai Ketua Panitia Kecil Perancang UUD, Soepomo memberikan uraian berikut ini:

Tadi sudah diuraikan oleh Ketua Panitia Penjelenggara Undang-undang Dasar, bahwa negara kita bersifat kekeluargaan ialah berdasar atas hidup kekeluargaan, dan bukan sadja hidup kekeluargaan kedalam, akan tetapi juga keluar.

Akan tetapi kita mengandjurkan dan djuga harus mendidik, oleh karena Undang-undang Dasar mempunyai djuga element untuk mendidik masjarakat. Kita menghendaki semangat kekeluargaan jang harus meliputi seluruh lapangan hidup manusia, bukan sadsja dalam ekonomi, sosial, akan tetapi djuga dilapangan politik, lapangan pemerintahan, artinja perhubungan antara pemerintah dan warga negara, semua itu harus diliputi oleh faham kekeluargaan. Djadi dengan sikap itu tiada pertanjaan: apa saja berhak atau tidak berhak berkumpul. Itulah sikap individualisme. Dengan sendirinja, misalnja di desa-desa, memang kita andjurkan djuga sistim permusjawaratan: dengan andjuran itu sudah tentu orang bisa dan harus diberi kesempatan dan berhak untuk berkumpul, untuk menjelenggarakan kekeluargaan. Dalam sistim itu sikap warga negara tidak "apakah hak saja?", akan tetapi "apakah kewadajiban saja sebagai anggota keluarga jang besar ini"? Kita semua manusia. Apakah kedudukan saja sebagai anggota keluarga dalam kekeluargaan familie, desa, daerah, negara, Asia Timur Raya dan dunia? Djadi dengan mengubah sikap itu dengan sendirinja tidaklah dapat diadjudkan dalam Undang-undang Dasar tentang djaminan hak-hak jang bersandar atas hak individualisme. Barangkali, sidang jang terhormat, ada anggota-anggota ingin mengajukan pertanjaan-pertanjaan tetapi sekarang djuga saja membuka rahasia. Pasal 27 ayat 2 berbunji "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerdjaan dan penghidupan jang lajak bagi kemanusiaan."

Pun demikian halnja dengan pengadjaran, jalah sebagai suatu masalah jang mempunjai sifat sosial, dan sifat sosial tadi adalah untuk menjelenggarakan keadilan sosial; maka rentjana Undang-undang Dasar memuat djuga pasal tentang hal itu. Itulah sebabnja maka diusulkan oleh Panitia untuk memasukkan pasal tentang hak pekerdjaan dan penghidupan jang lajak bagi kemanusiaan. Pasal 32 tentang "fakir miskin, dan anak-anak jang terlantar dipelihara oleh negara", pun dipentingkan oleh negara. Pasal 31 tentang perekonomian, jang menjebutkan bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas azas kekeluargaan dan segala kekajaan alam jang penting untuk kepentingan negara dikuasai oleh negara, perlu untuk negara.

Akhirnya ketika Panitia Persiapan Kemerdekaan, sehari sesudah Proklamasi Kemerdekaan, mengadakan rapat mensahkan UUD 1945 itu, tidak banyak perubahan mengenai pasal ini. Soekarno antara lain berkata sebagai berikut:

Bab IV: Kesejahteraan Sosial:

Pasal 33 ayat 1: "Perekonomian disusun sebagai usaha berdasar atas asas kekeluargaan". Kollektivisme.

Ayat 2: "Tjabang produksi jang penting bagi negara dan jang menguasai hadjat hidup orang banjak dikuasai oleh negara", sosialisme.

Ayat 3: "Bumi dan air dan kekajaan alam jang terkandung di dalamnja dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnja kemakmuran rakjat".

Itulah sekedar informasi singkat mengenai sejarah perumusan Pasal 33 UUD 1945, dari mana kita dapat mengungkapkan bahwa Bung Hatta dan Prof. Soepomo tampaknya mempunyai saham banyak di dalam merumuskan pasal tersebut.

Tentu saja dapat mengandaikan bahwa pasal itu terjadi tidak tanpa diskusi, dan yang berbicara mengenai pasal ini juga tidak sekedar dua orang

saja. Mengenai hal ini Bung Hatta di dalam ceramahnya di Pendopo Agung Tamansiswa pernah menceritakan bahwa Ki Hadjar juga mempunyai saham di dalam merumuskan wawasan dasar Pasal 33 itu. Menurut Bung Hatta -- berdasarkan tradisi lisan yang ada saat ini -- istilah kekeluargaan di dalam pasal itu adalah dari Ki Hadjar. Pada waktu itu terjadi perbedaan pendapat mengenai istilah yang akan dipergunakan: apakah sosialisme, apakah kolektivisme. Tampaknya terdapat keberatan mendasar mengenai hal ini walaupun Bung Karno dan Bung Hatta sendiri ada mempergunakan istilah kolektivisme itu. Untuk memecahkan permasalahan tersebut maka Ki Hadjar mengusulkan dipergunakannya kata kekeluargaan juga di dalam soal sistem ekonomi Indonesia ini.

Hal lain yang perlu pula kita lakukan adalah menelaah *struktur dan komposisi* dari Pasal 33 itu. Berkenaan dengan hal ini maka pertama-tama kita harus memperhatikan bahwa di samping Pasal 33 kita mempunyai Penjelasannya pula sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari UUD 1945 itu. Penjelasan atas Pasal 33 ini cukup panjang, dan berbunyi sebagai berikut:

Dalam pasal 33 tercantum dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang-seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi.

Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang! Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang-seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya.

Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan orang-seorang.

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Ayat 1 Pasal 33 itu berbicara mengenai susunan perekonomian, yang saat ini mungkin dapat dinamakan sebagai sistem perekonomian. Pengertian penting dari ayat ini adalah istilah usaha bersama dan asas kekeluargaan. Dalam pada itu perlu pula kiranya diperhatikan bahwa apa yang disebut susunan perekonomian itu tidaklah dipandang sebagai hal yang berdiri sendiri melainkan merupakan bagian dari kesejahteraan sosial.

Penjelasan memberikan uraian yang agak panjang mengenai ayat 1 ini, di mana ada dikemukakan pemikiran berikut ini:

Dalam pasal 33 tercantum dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masya-

rakatliah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang-seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaannya yang sesuai dengan itu ialah koperasi.

Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang! Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang-seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya.

Penjelasan itu memberikan pengertian-pengertian yang amat penting pula, di antaranya adalah demokrasi ekonomi, di mana tersirat suatu wawasan bahwa kegiatan ekonomi adalah dari semua, oleh semua, untuk semua, bahkan di bawah penilikan anggota masyarakat. Secara kategoris penjelasan menekankan penolakan terhadap konsep individualisme ekonomi, dengan mengatakan: Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang-seorang. Terkait dengan itu maka kembali ditegaskan asas kekeluargaan. Alinea ini memuat pula hal yang saat ini banyak dibicarakan yaitu mengenai koperasi sebagai bangun perusahaan yang sesuai dengan wawasan dasar Pasal 33 itu.

Alinea kedua masih memberikan tekanan-tekanan pemikiran berkenaan dengan cita-cita demokrasi ekonomi. Fokus perhatian ditujukan kepada ekonomi masyarakat, ekonomi rakyat, dalam arti ditujukan kepada kepentingan masyarakat dan kepentingan rakyat. Ditolaknya sistem yang berdasar atas kekuasaan semata-mata dan yang menindas rakyat. Di dalam alinea ini dikemukakan pula peranan negara yang menjadi penting.

Alinea kedua dan ketiga di dalam penjelasan juga mempunyai kaitan erat dengan ayat 2 Pasal 33. Hal yang amat penting di dalam uraian-uraian ini adalah ditekankannya peranan negara. Negara mempunyai peranan di dalam susunan perekonomian kita dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial.

Ayat 3 Pasal 33 juga masih menekankan peranan negara, namun memberikan suatu klausul bahwa segalanya itu harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Mengenai hal ini, Penjelasan Pasal 33 memberikan penegasan lebih lanjut: Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

WAWASAN DASAR PASAL 33

Berdasarkan atas beberapa kata-kata kunci yang terdapat di dalam ayat 1, 2, dan 3 serta di dalam Penjelasan terhadap Pasal 33 tersebut, kita kiranya dapat mencoba mengungkapkan wawasan dasar yang melandasi Pasal 33 itu.

Pertama-tama yang perlu diperhatikan adalah bahwa susunan perekonomian itu dipandang bukan sebagai tujuan melainkan sebagai fungsi, sebagai wahana. Tujuannya adalah kesejahteraan sosial, kemakmuran masyarakat, kemakmuran rakyat. Dalam rangka ini maka ditolaklah individualisme ekonomi, yaitu susunan ekonomi yang ditujukan kepada kemakmuran orang-seorang. Istilah orang-seorang tampaknya dipergunakan untuk menunjukkan aliran individualisme. Hal ini dapat dilihat dari penjelasan Soepomo mengenai sistem kenegaraan kita, terutama ketika berbicara mengenai latar belakang kebatinan dari Negara Indonesia.

Konsep penting dari Pasal 33 ini adalah apa yang disebut sebagai demokrasi ekonomi. Di dalam hal ini termuat pengertian bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat, jadi termasuk di dalam hal ini kedaulatan di bidang ekonomi. Demokrasi itu adalah dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat. Di dalam pidato Soekarno tanggal 1 Juni 1945 yang terkenal itu, telah pula terdapat ulasan mengenai demokrasi ekonomi ini. Yang menjadi cita-cita perjuangan kebangsaan kita itu bukanlah sekedar demokrasi politik, akan tetapi juga adalah demokrasi ekonomi. Bahkan di dalam tradisi pergerakan kebangsaan demokrasi yang diperjuangkan oleh bangsa Indonesia itu meliputi tiga hal: demokrasi politik, demokrasi ekonomi, dan demokrasi kebudayaan.

Demokrasi bagi pergerakan kebangsaan Indonesia esensinya adalah persamaan, persatuan. Dalam kaitan inilah maka paham kemasyarakatan dan kerakyatan menjadi penting sekali. Demokrasi bukanlah terletak pada kemerdekaan individual, akan tetapi pada persamaan dan kebersamaan. Demokrasi tidaklah bersumber kepada individualisme.

Dalam pengertian itu tidaklah mengherankan apabila berkenaan dengan Pasal 33 ini ada dipergunakan pula istilah kemakmuran masyarakat, kemakmuran rakyat, usaha bersama, asas kekeluargaan dan koperasi. Walaupun pengertian-pengertian tersebut menunjukkan adanya penolakan terhadap individualisme dan penyerapan unsur-unsur dari sosialisme, kiranya kita harus sungguh-sungguh kritis untuk membuat kategorisasi bahwa Pasal 33 ini adalah merupakan penerimaan dari sosialisme (Barat) dan penolakan terhadap liberalisme, individualisme dan kapitalisme. Amatlah menarik untuk diperhatikan bahwa kata-kata seperti sosialisme-kolektivisme ataupun kapitalisme tidak dipergunakan di dalam Pasal 33 maupun di dalam Penjelasannya. Suasana alam pikiran yang sama terdapat pula ketika terjadi pembahasan mengenai konsep negara, kedaulatan rakyat, sistem pemerintahan.

Hal ketiga yang perlu dicatat sebagai bagian dari wawasan dasar yang melandasi Pasal 33 ini adalah ditegaskannya mengenai peranan negara. Perlu kiranya diperhatikan pula bahwa istilah yang dipergunakan adalah penguasa-

an, "dikuasai oleh negara" dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Mengapa istilah dikuasai dipilih dan tidak dipergunakan diselaraskan ataupun diusahakan? Hal ini kiranya memerlukan pendalaman pula.

Melandasi semua itu tentu saja konsep mengenai kesejahteraan adalah amat pentingnya, sebab merupakan konteks dasar dari ayat-ayat di dalam Pasal 33 itu. Menarik dalam hal ini diperhatikan adanya perbedaan antara istilah kesejahteraan dan kemakmuran. Kemakmuran sejajar dengan susunan perekonomian merupakan elemen atau fungsi dari kesejahteraan sosial. Dari sini dapat kita duga bahwa konsep kesejahteraan mempunyai cakupan yang lebih luas dari sekedar kemakmuran, namun bahwa kemakmuran dan faktor ekonomi memang merupakan pula hal yang esensial bagi terwujudnya kesejahteraan tersebut.

Kesejahteraan bukanlah sekedar material welfare. Kesejahteraan terdiri dari yang sifatnya lahir maupun batin, dan menyangkut seluruh tatanan kemasyarakatan. Dewasa ini kiranya kita dapat menggunakan istilah kesejahteraan lahir batin berdasarkan Pancasila, yaitu: kesejahteraan sosial yang didasarkan atas Ketuhanan Yang Mahaesa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam rangka mencapai kesejahteraan sosial inilah maka susunan perekonomian dibangun berdasarkan beberapa kunci pokok yang sudah dikemukakan di atas. Intinya adalah demokrasi ekonomi.

KONSTRUKSI OPERASIONAL

Masalah lebih lanjut tentu saja adalah bagaimanakah konstruksi operasional dari wawasan dasar tersebut di atas. Dengan perkataan lain: konstruksi operasional dari apa yang kita cita-citakan sebagai demokrasi ekonomi itu.

Harus dikatakan bahwa mengenai hal ini Pasal 33 itu memang tidak berbicara banyak. Begitu pula Penjelasan. Akan tetapi hal ini tampaknya memang sejalan dengan jiwa dari UUD 1945 sendiri. Masalah yang hampir sama kita hadapi pula berkenaan dengan demokrasi politik. Konstitusi Republik Indonesia memang konstruksi yang hanya memberikan prinsip-prinsip dasar, yang menekankan dinamika, menitikberatkan Geist, dan menemukan Gestaltung secara kreatif. Ini pula kiranya merupakan sebab mengapa pembicaraan yang menyangkut tataran operasional dari Pasal 33 itu

selalu terperangkap ke dalam diskusi mengenai koperasi, mengenai kapitalisme, apa sosialisme, mengenai etatisme atau privatisasi, dan tidak jarang dalam pendekatan yang dikhotomis deterministik. Sebab utama dari proses seperti ini adalah karena kurang menempatkan Pasal 33 tersebut di dalam konteks dasarnya yaitu UUD 1945.

Berdasarkan beberapa pandangan yang menyertai sejarah terjadinya Pasal 33 pada khususnya dan Konstitusi kita pada umumnya, berdasarkan atas beberapa kunci pokok yang terdapat di dalam Pasal 33 maupun Penjelasannya, dan dengan bertitik-tolak dari pandangan bahwa UUD 1945 merupakan suatu sistem konstitusi yang integral, kiranya tidak tertutup jalan untuk dapat menemukan design operasional dari Pasal 33 tersebut. Mendampingi usaha ini kita tentu saja dapat pula memperhatikan pula bagaimana konstruksi operasional demokrasi politik yang telah tumbuh sesuai dengan wawasan dasarnya UUD 1945 itu.

Bagaimanakah operasionalisasi demokrasi ekonomi menurut konstitusi kita itu? Kalau inti daripada demokrasi adalah kedaulatan rakyat, maka persoalannya bagaimanakah kedaulatan rakyat di bidang ekonomi itu diwujudkan, bagaimanakah mekanisme dan prosedurnya? Mengenai hal ini kita perlu melihat Pasal 1 ayat 2, di mana ada dikemukakan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dengan perkataan lain Majelis Permusyawaratan Rakyat haruslah dipandang pula sebagai bagian dari design operasionalnya demokrasi ekonomi kita.

Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah lembaga tertinggi negara di mana diselenggarakan kedaulatan rakyat, termasuk di bidang ekonomi itu, yang salah satu jalannya adalah melalui GBHN. Majelis perlu sekali mempelajari seluruh dinamika perkembangan masyarakat, dan selanjutnya menentukan haluan manakah yang akan ditempuh oleh rakyat, termasuk haluan di bidang susunan ekonomi sebagai wahana serta fungsi mewujudkan kesejahteraan sosial. Dalam pengertian inilah kiranya harus kita artikan pula uraian di dalam Penjelasan Pasal 33 yang berbunyi sebagai berikut: "Produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau penilikan anggota masyarakat." Melalui mekanisme kedaulatan rakyat yang konstitusional, dilaksanakanlah penilikan rakyat atas proses produksi dalam arti kegiatan ekonomi nasional kita.

Apabila pangkal tolak pemikiran ini sudah menjadi jelas, maka beberapa implikasi selanjutnya pun jelas pula. Sebab konstruksi operasional demokrasi ekonomi itu juga akan berjalan melalui kekuasaan pemerintahan negara, Dewan Perwakilan Rakyat, serta lembaga-lembaga tinggi negara lainnya.

Dengan perkataan lain lembaga-lembaga tinggi negara tidaklah hanya sekedar institusi politik kenegaraan, akan tetapi juga merupakan institusi ekonomi kenegaraan.

Pertanyaan kiranya akan segera timbul: tidakkah hal ini berarti suatu etatisme? Di muka sudah diterangkan bahwa negara mempunyai peranan penting di dalam perwujudan demokrasi ekonomi menurut UUD 1945 ini. Namun tentu saja kita juga harus menelaah konsep negara yang bagaimanakah yang menjadi wawasan dasarnya UUD 1945 kita itu. Mengenai hal ini Penjelasan UUD 1945 Bagian Umum memberikan uraian yang cukup mendasar, seperti terdapat misalnya di dalam pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan itu.

Penjelasan UUD 1945 mengemukakan berikut ini:

1. "Negara" -- begitu bunyinya -- "melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia."
 Dalam pembukaan ini diterima aliran pengertian negara persatuan, negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya. Jadi negara mengatasi segala paham golongan, mengatasi segala paham perseorangan. Negara, menurut pengertian "pembukaan" itu menghendaki persatuan, meliputi segenap bangsa Indonesia seluruhnya. Inilah suatu dasar negara yang tidak boleh dilupakan.
2. Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.
3. Pokok yang ketiga yang terkandung dalam "pembukaan" ialah negara yang berkedaulatan Rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Oleh karena itu sistem negara yang terbentuk dalam Undang-Undang Dasar harus berdasar atas kedaulatan Rakyat dan berdasar atas permusyawaratan perwakilan. Memang aliran ini sesuai dengan sifat masyarakat Indonesia.
4. Pokok pikiran yang keempat yang terkandung dalam "pembukaan" ialah negara berdasar atas Ketuhanan Yang Mahaesa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab. Oleh karena itu, Undang-Undang Dasar harus mengandung isi yang mewajibkan pemerintah dan lain-lain penyelenggara negara untuk memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur.

Hal-hal tersebut pun berlaku pula terhadap peranan negara di bidang pembangunan ekonomi. Melengkapi pokok-pokok pikiran tersebut kiranya perlu pula diperhatikan Penjelasan mengenai sistem pemerintahan negara kita:

- I. *Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (rechtsstaat).*
 1. Negara Indonesia berdasar atas hukum (rechtsstaat), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (Machtsstaat).
- II. *Sistem Konstitusional*
 2. Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).

III. *Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Die gesamte Staatsgewalt liegt allein bei der Majelis)*

3. Kedaulatan Rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama *Majelis Permusyawaratan Rakyat*, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*). Majelis ini menetapkan Undang-Undang Dasar dan menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden). Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, *bertunduk* dan *bertanggung jawab* kepada Majelis. Ia ialah "mandataris" dari Majelis, ia wajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak "neben," akan tetapi "untergeordnet" kepada Majelis.

IV. *Presiden ialah penyelenggara pemerintah Negara yang tertinggi di bawah Majelis*

Di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi.

Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*).

V. *Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat*

Di sampingnya Presiden adalah *Dewan Perwakilan Rakyat*.

Presiden harus mendapat *persetujuan* Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk undang-undang (*Gesetzgebung*) dan untuk menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara (*Staatsbergrooting*).

Oleh karena itu, Presiden harus bekerja bersama-sama dengan Dewan, akan tetapi Presiden *tidak bertanggung jawab* kepada Dewan, artinya kedudukan Presiden tidak tergantung daripada Dewan.

VI. *Menteri Negara ialah pembantu Presiden: Menteri Negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat*

Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara. Menteri-menteri itu tidak *bertanggung jawab* kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Kedudukannya tidak tergantung daripada Dewan, akan tetapi tergantung daripada Presiden. Mereka ialah pembantu Presiden.

VII. *Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas*

Meskipun Kepala Negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, ia bukan "diktator," artinya kekuasaan tidak tak terbatas.

Di atas telah ditegaskan, bahwa ia bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kecuali itu ia harus memperhatikan sungguh-sungguh suara Dewan Perwakilan Rakyat.

Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat

Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat. Dewan ini *tidak bisa dibubarkan* oleh Presiden (berlainan dengan sistem parlementer). Kecuali itu anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat *semuanya merangkap menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat*. Oleh karena itu, Dewan Perwakilan Rakyat dapat senantiasa *mengawasi* tindakan-tindakan Presiden dan jika Dewan menganggap bahwa Presiden

sebenarnya melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka Majelis itu dapat diundang untuk persidangan istimewa agar supaya bisa minta pertanggungjawaban kepada Presiden.

Menteri-menteri negara bukan pegawai tinggi biasa

Meskipun kedudukan menteri negara tergantung daripada Presiden, akan tetapi mereka bukan pegawai tinggi biasa oleh karena menteri-menterilah yang terutama menjalankan kekuasaan pemerintah (*pouvoir executif*) dalam praktek.

Sebagai pemimpin departemen, menteri mengetahui seluk-beluk hal-hal yang mengenai lingkungan pekerjaannya. Berhubung dengan itu, menteri mempunyai pengaruh besar terhadap Presiden dalam menentukan politik negara yang mengenai departemennya. Memang yang dimaksudkan ialah, para menteri itu pemimpin-pemimpin negara.

Untuk menetapkan politik pemerintah dan koordinasi dalam pemerintahan negara, para menteri bekerja bersama satu sama lain seerat-eratnya di bawah pimpinan Presiden.

Ada dimensi lain lagi yang perlu kita perhatikan. Pasal 33 khususnya Penjelasannya banyak berbicara mengenai ekonomi kemasyarakatan dan ekonomi kerakyatan di samping ekonomi kenegaraan itu.

Sehubungan dengan itu kiranya kita perlu pula mengadakan pembagian antara Suprastruktur Ekonomi dan Infrastruktur Ekonomi di dalam membangun demokrasi ekonomi, sebagaimana halnya kita juga berbicara mengenai hal-hal tersebut sebagai bagian dari kerangka landasan politik nasional kita.

Yang dimaksud dengan suprastruktur di dalam konstruksi demokrasi ekonomi kita itu adalah lembaga-lembaga tertinggi dan lembaga-lembaga tinggi negara, sebagaimana diamanatkan oleh Konstitusi. Yang dimaksud dengan infrastruktur di dalam demokrasi Pancasila adalah pelaksana-pelaksana, jika suprastruktur dapat dipandang sebagai lembaga-lembaga yang melaksanakan fungsi penguasaan dari negara. Berdasarkan atas perkembangan yang terjadi, dan juga sesuai dengan wawasan dasar dalam Pasal 33, infrastruktur ini dapat berupa infrastruktur yang sifatnya kenegaraan, kemasyarakatan. Termasuk di dalam infrastruktur yang bersifat kenegaraan adalah apa yang disebut BUMN. Infrastruktur kemasyarakatan adalah usaha-usaha di tingkat nonkenegaraan, yang dapat bersifat kolektif (perusahaan atau koperasi) formal, ada yang bersifat kerakyatan informal.

Ada perbedaan antara mekanisme demokrasi politik dan demokrasi ekonomi. Demokrasi ekonomi itu bergerak atas dasar kegiatan ekonomi yang mempunyai sifat yang berbeda dari kegiatan politik. Kegiatan ekonomi sifatnya konkrit dan terjadi setiap hari, dan langsung menyentuh kehidupan.

Kegiatan ekonomi adalah kontinual, terus-menerus harus produktif dan harus membawa hasil konkret, namun harus pula mengusahakan akumulasi

dan kontinuitas dari nilai tambah secara terus-menerus. Kegiatan ekonomi harus memenuhi tantangan terhadap kebutuhan-kebutuhan yang harus dikonsumsi secara langsung, dan provisi untuk pemenuhan kebutuhan-kebutuhan yang akan datang. Maka di dalam sistem ekonomi semua saja harus terlibat di dalam kegiatan ekonomi yang kreatif dan produktif, baik untuk kepentingan dirinya maupun untuk kepentingan masyarakatnya. Maka sistem ekonomi harus memacu seluruh rakyat, seluruh masyarakat, baik dari segi tumbuhnya kegiatan ekonomi itu maupun dari segi distribusinya pemenuhan kebutuhan ekonomi.

Sebagai bagian dari suasana mewujudkan kerangka landasan ekonomi nasional salah satu hal yang perlu mendapatkan perhatian -- dalam kaitannya dengan pelaksanaan pembangunan ekonomi berdasarkan atas Pasal 33 UUD 1945 itu -- ialah adanya penataan fungsional dari suprastruktur ekonomi nasional kita dan infrastruktur ekonomi nasional kita, sebagai mekanismenya demokrasi ekonomi yang akan kita bangun dan kita wujudkan.

Pada tingkat suprastruktur, kegiatan ekonomi itu adalah berupa kegiatan menentukan pilihan-pilihan politik dan menetapkan tatanan-tatanan regulatif-normatif. Di tingkat infrastruktur, kegiatan ekonomi merupakan kegiatan ekonomi aktual yang kreatif serta nyata. Departemen Perdagangan misalnya, sebagai bagian dari suprastruktur politik, fungsinya adalah menentukan pilihan-pilihan politik bagi perkembangan perdagangan nasional kita dan atas dasar itu menetapkan tatanan-tatanan regulatif. Departemen 'Perdagangan tidak harus melaksanakan perdagangan itu sendiri. Adapun kegiatan berdagang ini adalah fungsi dari infrastruktur politik. Hanya di dalam hal-hal yang tertentu saja -- atas pertimbangan kepentingan nasional mendasar -- suprastruktur itu dapat pula melakukan fungsi melaksanakan kegiatan ekonomi langsung, itupun harus dengan mekanisme yang secara "infrastruktural" dapat dipertanggungjawabkan.

Tatanan fungsional itu sudah barang tentu bukanlah sebuah tatanan beku, apalagi karena tatanan ini harus mendukung kegiatan ekonomi yang mau tidak mau, karena desakan demands dalam negeri maupun paksaan situasi luar negeri harus selalu kreatif. Yang perlu diperhatikan adalah terjadinya penataan fungsi-fungsi yang jelas, serta dengan pola interaksi dan keterkaitan yang dinamik. Yang harus dijaga adalah jangan sampai suprastruktur melaksanakan fungsi infrastruktur ataupun sebaliknya.

Hubungan antara suprastruktur dan infrastruktur di dalam sistem ekonomi itu dengan sendirinya mempunyai sifat politis: artinya dinamika ekonomi kemasyarakatan di tingkat infrastruktur diangkat menjadi pilihan politik dan tatanan regulatif oleh suprastruktur. Proses interaksi ini tentu saja jalannya adalah melalui jalur politik. Di sinilah menjadi tampak pula interaksi

yang harus ada antara organisasi politik di satu pihak dan organisasi organisasi ekonomi kemasyarakatan di lain pihak. Dengan perkataan lain terjadilah jalinan antara demokrasi politik dan demokrasi ekonomi.

Sudah barang tentu hubungan kreatif resiprokal antara mekanisme demokrasi politik dengan mekanisme demokrasi ekonomi tersebut memerlukan acuan dasar yang satu. Dalam hal inilah relevansinya ketetapan Pancasila sebagai satu-satunya asas kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Interaksi resiprokal itu harus dilandasi oleh basis konsensus dasar yang bersifat ideologikal maupun konstitusional. Kalau kerangka landasan sistem politik nasional itu meliputi suprastruktur, infrastruktur dan kultur politik, maka kerangka landasan sistem ekonomi nasional akan meliputi tiga hal yang sama pula: suprastruktur, infrastruktur dan kultur di dalam tingkah laku ekonomi kita.

Dalam hal kultur ini kiranya perlu pula diperhatikan bahwa Pasal 33 UUD 1945 adalah suatu produk dari proses akulturasi, dan di dalamnya terkandung pula amanat bahwa pembangunan ekonomi nasional sebagai kegiatan ekonomi modern adalah hal akulturasi. Aspek ini amatlah penting disebabkan karena tidak jarang di dalam membahas masalah politik ekonomi nasional kita terperangkap ke dalam problematik dikotomik antara kapitalisme dan sosialisme, dan seolah-olah kita hanya mempunyai pilihan di antara dua ruang gerak yang tersekat satu dengan yang lain. Kita melupakan bahwa kapitalisme maupun sosialisme mempunyai konteksnya sendiri, dan bahwa politik ekonomi nasional kita juga mempunyai konteksnya sendiri pula. Walaupun tidak berarti menghilangkan adanya interaksi pengaruh antara konteks yang satu dan yang lain. Kita juga kerap lupa bahwa baik kapitalisme maupun sosialisme merupakan system of thought dan system of economic behaviour yang sifatnya historis, dialektis, evolutif. Sekarang sudah banyak terjadi perubahan-perubahan antara dua sistem itu, bahkan terjadi gejala pembauran antara yang satu dan yang lain. Pemikiran deterministik-dikotomikal dan wawasan satu-dimensional merupakan perangkat yang dapat menjadi berbahaya, apalagi kalau dengan demikian kita lalu menjadi terombang-ambing dan tidak mampu mengadakan pilihan-pilihan.

Tugas akulturasi itu tidaklah sekedar terbatas kepada dunia pemikiran. Tugas akulturasi di bidang ekonomi adalah terutama di dalam bidang kegiatan-kegiatan ekonomi. Tugas akulturasi di bidang ekonomi tidak hanya sekedar menyentuh dimensi budayanya, akan tetapi yang lebih penting adalah membangun peradabannya. Akulturasi di bidang ekonomi berarti membangun kemampuan untuk menguasai peradaban ekonomi modern, yang di dalam tatanan global sekarang ini sudah menjadi amat kompleks, rumit, dan geraknya cepat. Pertumbuhan peradaban ekonomi modern itu memang dila-

hirkan oleh aspirasi untuk maju, untuk sukses, untuk kreatif, untuk berkompetisi, untuk bertarung. Pengaruh Aufklärung (yang ideologi dasarnya adalah "progress" dan "achievement"), pengaruh ajaran Evolusionisme Darwin (yang dalilnya adalah natural selection, survival of the fittest), pengaruh rasionalisme dan positivisme merupakan penggerak-penggerak motivatif dari tumbuhnya peradaban ekonomi modern ini. Dengan perkataan lain penguasaan peradaban ekonomi modern itu memang memerlukan sekali tumbuhnya nilai-nilai seperti itu.

Penataan fungsi-fungsi suprastruktur dan infrastruktur itu maksud utamanya tentulah agar kita mampu menumbuhkan peradaban ekonomi modern tersebut melalui kegiatan-kegiatan ekonomi, dalam wawasan kebersamaan, yaitu untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Tataran infrastruktur perlu memperoleh iklim kiprah di bidang ekonomi secara kreatif kompetitif, dan tataran suprastruktur politik memberikan tataran agar proses maupun produk dari kiprahnya kekuatan ekonomi itu dapat menjadi bagian dari usaha mewujudkan kesejahteraan bersama.

Salah satu konsep yang tampaknya masih saja menjadi sumber perbedaan pendapat adalah mengenai pengertian koperasi. Di manakah tempat koperasi ini di dalam tataran fungsional antara suprastruktur maupun infrastruktur ekonomi nasional kita tersebut. Untuk mendapatkan gambaran yang jelas mengenai konsep koperasi itu kiranya kita perlu sekali mengumpulkan bahan berkenaan dengan terjadinya Pasal 33 UUD 1945 ini, sebagaimana saya kemukakan di depan. Kita perlu sekali mengumpulkan bahan-bahan baik yang secara langsung maupun tidak langsung mempunyai kemungkinan mempengaruhi faham-faham yang ada di dalam Pasal 33 UUD 1945 ini.

Pada kesempatan ini saya tidak akan membahas berbagai aliran yang sudah mengemukakan tafsir mengenai konsep koperasi itu. Dalam garis besarnya tampaknya pandangan-pandangan itu dapat dikelompokkan menjadi dua: *Pertama*, yang mempertahankan koperasi sebagai "bentuk," "institusi," dan *kedua*, yang mempertahankan koperasi sebagai "jiwa," "semangat." Oleh karena Pasal 33 merupakan bagian dari Konstitusi, kiranya jalan yang perlu ditempuh pula untuk memahami naskah tersebut adalah juga membacanya sesuai dengan jiwa dan semangat serta wawasan dasar yang terdapat di dalam Konstitusi itu pula.

Baiklah kiranya kita mengutip seluruh naskah yang menjadi konteksnya istilah koperasi di dalam Penjelasan terhadap Pasal 33 itu:

Dalam Pasal 33 tercantum dasar demokrasi ekonomi. Produksi dikerjakan oleh semua untuk semua di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang-seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu adalah koperasi.

Jelas kiranya bahwa istilah koperasi terkait dengan pengertian-pengertian dasar seperti kekeluargaan, usaha bersama, kemitraan masyarakat. Mengenai hal ini kiranya memang tidak membawa banyak permasalahan, kecuali penafsiran mengenai arti kata-kata tersebut. Dan ini pun sudah terdapat di dalam Penjelasan UUD 1945, pada bagian Pembukaan. Pertanyaan timbul apabila orang menanyakan: Apakah istilah koperasi di dalam pasal ini bersifat limitatif atau tidak. Memang andaikata saja dalam kalimat itu ada ditambahkan kata-kata "salah satu," atau "satu-satunya," maka pertanyaan di atas tidak begitu susah untuk menyebutkannya. Namun pasal ini tidak memberikan ketegasan pengertian seperti itu. Secara real, pertanyaan timbul pula karena di dalam peradaban ekonomi modern, di samping koperasi kita mengenal berbagai bentuk perusahaan. Di Indonesia kita mengenal adanya usaha swasta, BUMN, dan koperasi, yang mungkin lebih mudah diklasifikasikan ke dalam usaha kemasyarakatan dan usaha kenegaraan. Kenyataan inilah yang kemudian membawa kecenderungan untuk membedakan pengertian koperasi sebagai "jiwa," dan koperasi sebagai "institusi."

Khusus mengenai soal "isi" dan "bentuk" ini, Konstitusi kita memang memberikan sikap yang jelas. Penjelasan pada Pembukaan UUD 1945 menegaskan berikut ini:

Kita harus senantiasa ingat kepada dinamik kehidupan masyarakat dan Negara Indonesia, Masyarakat dan Negara Indonesia tumbuh, zaman berubah, terutama pada zaman revolusi lahir batin sekarang ini. Oleh karena itu kita harus hidup secara dinamis, harus melihat segala gerak-gerik kehidupan masyarakat dan Negara Indonesia. Berhubung dengan itu janganlah tergesa-gesa memberi kristalisasi, memberi bentuk (Gestaltung) kepada pikiran-pikiran yang masih berubah.

Dengan perkataan lain perbedaan dialektikal antara "Geist" (Geistlichen Hintergrund) dengan "Gestaltung" adalah konsep-konsep yang dikenal di dalam Konstitusi kita.

Apabila pengertian koperasi itu kita artikan terutama sebagai wawasan dasar, sebagai "Geist," maka penerapannya menjadi lebih mudah untuk diwujudkan. Ia akan menjadi operationally-flexible. Kalau ia diterima sebagai bentuk -- dengan tidak menutup mata terhadap adanya institusi koperasi yang dapat tumbuh menjadi institusi ekonomi modern dan kuat di berbagai negara maju -- ia akan lebih menjadi operationally-rigid. Kalau kita menggunakan pendekatan yang lebih terbuka, yaitu koperasi sebagai Geist, maka kita dapat melihat betapa dengan MPR sebagai pemegang kedaulatan ekonomi tertinggi -- di mana seluruh rakyat pada hakikatnya mempunyai hak yang sama -- sementara koperasi atau kekeluargaan itu pun terwujud di dalam kehidupan ekonomi nasional kita. Tentu saja dengan ini tidak tertutup kemungkinan pula, apabila memang itu merupakan pilihan yang operasional paling baik, efisien, produktif, MPR pun dapat saja menetapkan bentuk koperasi sebagai

satu-satunya bentuk usaha perekonomian kita. Inilah yang dimaksud dengan ekonomi sebagai pilihan politik dan ekonomi sebagai tatanan di tingkat infrastruktur, yang sudah barang tentu harus ditopang secara real (tidak hanya nominal) oleh kekuatan-kekuatan nyata di tataran infrastruktur dan dengan memperhitungkan pertumbuhan peradaban ekonomi modern. Sebab "Geist" daripada koperasi itu tidak hanya dapat diwujudkan melalui institusi koperasi sebagai bentuk perusahaan; ia dapat pula diciptakan melalui peradaban ekonomi modern lainnya, seperti misalnya "institusi finansial."

Hal yang terakhir ini kiranya justru mempunyai arti yang makin penting. Uang telah menjadi nucleusnya peradaban ekonomi modern, bahkan juga telah menjadi peradaban politik modern. Demokrasi ekonomi berarti demokrasi yang perwujudannya harus ditopang oleh sistem keuangan sebagai sistem pendukung dari demokrasi ekonomi tersebut. Dan inilah kiranya yang perlu pula menjadi pertimbangan kita: Bagaimanakah menjadikan institusi finansial sebagai peradaban yang mendukung tumbuhnya infrastruktur ekonomi nasional kita. Apakah itu infrastruktur kemasyarakatan (koperasi, usaha swasta, sektor informal) apakah itu infrastruktur kenegaraan (BUMN). Namun yang tidak kalah pentingnya adalah bahwa sistem keuangan itu mempunyai logikanya sendiri, dan untuk itulah jajaran infrastruktur ekonomi nasional kita tidak saja harus dapat mengenai logika dari sistem keuangan melainkan juga harus dapat membuat sistem keuangan itu menjadi way of life dari demokrasi ekonomi yang kita cita-citakan itu. Dengan perkataan lain menjadikan sistem moneter sebagai peradaban ekonomi kita adalah bagian dari usaha membangun serta menata suprastruktur, infrastruktur dan kultur ekonomi nasional Indonesia.

Koperasi sebagai Sokoguru Keadilan Ekonomi

KWIK Kian Gie*

Menyimpang dari topik serupa yang banyak didengar, saya sengaja membatasi fokus pembahasan pada aspek keadilan dari koperasi. Melihat koperasi sebagai sokoguru pembangunan dan kehidupan ekonomi pada umumnya mengandung dua elemen dasar dari perkembangan dan pembangunan ekonomi, yakni pertumbuhan dan pemerataan atau keadilan. Sudah menjadi hal yang klasik bahwa pertumbuhan versus keadilan ini dipertentangkan sebagai dilema yang tidak berkesudahan dan telah memberikan inspirasi bagi perdebatan sepanjang masa. Pendapat yang sering kita dengar adalah bahwa pertumbuhan yang pesat dan besar dapat kita capai dengan suasana kehidupan ekonomi yang serba liberal dan kapitalistis. Tetapi tata ekonomi yang demikian selalu mengandung ancaman terjadinya ketidakadilan dalam kesempatan berusaha, ketidakadilan dalam pemilikan dan pemupukan modal, sehingga bagian terbesar dari rakyat hanya memiliki bagian terkecil dari assets swasta nasional. Maka tidak mengherankan bahwa ditinjau dari sudut pemilikan, lalu timbul pemikiran yang mengatakan bahwa yang paling adil adalah pemilikan aparat produksi seluruhnya oleh negara saja, karena negara dan rakyat adalah identik, sehingga pemilikan seluruh aparat produksi oleh negara identik dengan pemilikan seluruh aparat produksi oleh rakyat. Seperti kita ketahui, tokoh yang paling tokoh dalam pembuahan pemikiran ini adalah Karl Marx dan Friedrich Engels. Pemikiran-pemikirannya tentu tidak sesederhana seperti yang baru saya kemukakan. Mereka adalah pemikir-pemikir raksasa, yang melalui teori-teori nilai lebih, dialektika historis materialisme, teori penghisapan manusia buruh oleh manusia kapitalis atau teori exploitation de l'homme par l'homme beserta verelendungstheorie-nya, akhirnya Marx dan Engels tiba pada kesimpulan bahwa aparat produksi seluruhnya harus di-

*Ketua Dewan Direktur dan Lektor Institut Manajemen Prasetiya Mulya. Disampaikan pada hari dies natalis dan wisuda MBA Institut Manajemen Prasetiya Mulya, 12 November 1986.

kuasai oleh negara. Pemikiran-pemikirannya mempunyai pengaruh besar terhadap tata ekonomi konkret pada bagian yang cukup besar dari bumi yang kita huni.

Namun apapun alasannya, betapapun kekuatan argumentasinya, dan betapapun konkretnya contoh-contoh pelaksanaannya yang dapat dikemukakan, bangsa kita mempunyai falsafah dan pandangan hidupnya sendiri pula untuk menolak pemikiran-pemikiran Marx, Engels, Lenin, Mao dan para penganut lainnya.

KEDUDUKAN KOPERASI DALAM UNDANG-UNDANG DASAR 1945 DAN GBHN

Falsafah dan pandangan hidup bangsa kita tercermin di dalam Pancasila. Penjelmaan strukturalnya adalah Undang-Undang Dasar 1945, dan penjabaran operasionalnya adalah Garis-garis Besar Haluan Negara. Kalau kita pelajari pemikiran-pemikiran yang tersurat maupun tersirat di dalam pasal-pasal UUD 1945 dan GBHN beserta seluruh penjabarannya, saya tidak dapat menghindarkan diri dari kesimpulan bahwa baik founding fathers republik kita maupun para penentu arah negara kita setelah itu sampai sekarang di dalam lubuk hati sanubarinya ingin mencanangkan koperasi sebagai satu-satunya bangun atau bentuk dari wadah bagi aparat produksi yang dapat diterima oleh nilai-nilai keadilan dari bangsa kita. Hal ini nyata sekali dari penjelasan dari UUD mengenai Pasal 33. Di sana antara lain dikatakan bahwa perekonomian harus disusun sebagai usaha bersama atas asas kekeluargaan. Kemudian lalu dikatakan dengan jelas, bahwa bangun yang sesuai dengan itu ialah koperasi. Kalau kita membacanya sampai di sini saja, jelas sekali bahwa seluruh perekonomian yang tidak perlu dikuasai oleh negara harus dijemlakan dalam bentuk bangun-bangun koperasi, karena koperasi adalah yang paling sesuai dengan prinsip usaha bersama dan asas kekeluargaan.

Tetapi setelah lima baris dari kata-kata tersebut termuat kalimat yang mengatakan bahwa "hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan orang-seorang." Tidak jelas apakah bentuk organisasi dari pemilikan oleh orang-seorang itu haruslah koperasi atau tidak.

Kalaupun tidak dapat dikatakan bahwa Bab 14 dari "Penjelasan tentang UUD negara" adalah ambivalen, paling sedikit tidak jelas. Kejelasannya justru kita peroleh dari GBHN. Di situ terang-terangan dikatakan bahwa koperasi adalah hanya "*salah satu bentuk* badan usaha yang sesuai dengan ketentuan UUD 1945," yang cocok sekali untuk dipakai "dalam rangka memecahkan ketidakselarasan di dalam masyarakat, karena adanya selapisan

kecil masyarakat dengan kedudukan ekonomi yang sangat kuat dan menguasai sebagian terbesar kehidupan ekonomi nasional, sedangkan di lain pihak bagian terbesar dari masyarakat berada dalam keadaan ekonomi yang lemah dan belum pernah dapat menjalankan peranannya yang besar dalam kegiatan perekonomian nasional.”

Dalam butir ke-30 dari Bab 4 D, koperasi juga disebutkan sebagai *salah satu* saja dari landasan bagi terciptanya masyarakat yang berkeadilan sosial.

Jadi Pasal 33 UUD 1945 sendiri hanya mengatakan bahwa perekonomian harus disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Penjelasan tentang Pasal 33 ini mengatakan bahwa bangun perusahaan yang sesuai dengan prinsip usaha bersama dan asas kekeluargaan adalah koperasi. Kemudian di dalam Penjelasan ini pula dikatakan bahwa ”perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan orang-seorang.” Tidak dijelaskan, apakah bentuk dan bangun dari pemilikan ini koperasi atau tidak.

Di dalam GBHN, koperasi disebutkan sebagai hanya *salah satu* saja dari badan usaha yang sesuai dengan ketentuan UUD 1945.

Demikianlah sementara mengenai kedudukan koperasi di dalam UUD 1945, Penjelasan dari UUD ini, dan GBHN. Mari kita tinggalkan sementara sampai di sini. Pada akhirnya nanti kita gabungkan lagi dengan kesimpulan-kesimpulan dari pembahasan selanjutnya.

KEDUDUKAN KOPERASI MENURUT DR. MOHAMMAD HATTA

Sulit untuk berbicara mengenai kedudukan koperasi di dalam tata ekonomi Indonesia tanpa berpaling pada pemikiran-pemikiran Dr. Mohammad Hatta. Dalam pidato radionya untuk memperingati Hari Koperasi yang pertama pada tanggal 12 Juli 1951, garis merahnya cukup jelas mengatakan bahwa koperasi adalah memang wadah aparat produksi satu-satunya sebagai jawaban positif terhadap penolakan kita terhadap kapitalisme-liberalisme dan penolakan kita terhadap Marxisme dan Komunisme. Bahwa Indonesia masih mengijinkan beroperasinya para kapitalis dan bahkan mengundang dan memperbolehkan beroperasinya modal asing disebabkan oleh kenyataan pada saat itu, bahwa koperasi sebagai pengorganisasian unit-unit produksi rakyat memang masih belum mempunyai kekuatan dan belum mampu untuk menggantikan peranan mereka. Garis merah dari pidatonya jelas menunjukkan kepada kita bahwa pada akhirnya memang koperasi yang harus merupakan satu-satunya wadah aparat produksi.

Ijinkanlah saya menyitir beberapa pokok-pokok dari pidato Bung Hatta tersebut sebagai berikut:

- Ideal kita itu terpancang dalam Undang-Undang Dasar: "Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan." Asas kekeluargaan itu ialah *Koperasi!*
- Suatu perekonomian nasional yang berdasar asas koperasi, inilah ideal kita. tetapi bagaimana realita? Dunia yang lahir berlainan daripada alam cita-cita. Tetapi kita harus mempunyai cita-cita, karena cita-cita itulah yang menjadi pegangan bagi kita untuk merintis jalan ke gerbang kemakmuran rakyat yang kita ciptakan itu. Lebih penting daripada cita-cita kita tentang kesejahteraan hidup rakyat di masa datang dengan dasar kekeluargaan, ialah desakan rakyat untuk mendapat perbaikan hidup sekarang juga.
- Oleh karena itu, politik kemakmuran yang realis harus dapat memisahkan politik perekonomian dalam jangka *panjang* dan politik perekonomian dalam jangka *pendek*. Politik perekonomian berjangka panjang meliputi segala usaha dan rencana untuk menyelenggarakan berangsur-angsur ekonomi Indonesia yang berdasarkan koperasi.
- Di sebelah menunggu tercapainya hasil politik perekonomian berjangka panjang ini, perlu ada politik kemakmuran berjangka pendek, yang realisasinya bersandar kepada bukti-bukti yang nyata. Sekalipun sifatnya berlainan daripada ideal kita bagi masa datang, apabila buahnya nyata memperbaiki keadaan rakyat dan mengecilkan kekurangan kemakmuran kini juga, tindakan itu sementara waktu harus dilakukan. Dilakukan oleh mereka yang sanggup menjalankannya.
- Jalan yang kita rintis memang sukar dan sulit. Sungguh pun begitu, kita jangan gusar apabila di sebelah *koperasi* yang menjadi ideal kita, terdapat bangunan-bangunan perusahaan yang berpedoman pada keuntungan dan berdasarkan iniatief-partikulir, diawasi atau tidak oleh negara. Adanya usaha-usaha partikulir itu adalah sesuai dengan keadaan masa, berkenaan dengan tujuan kemakmuran dalam jangka pendek. Selama negara dan koperasi belum lagi mempunyai alat untuk memimpin ekonomi nasional, iniatif partikulir itu memenuhi tugasnya dalam masyarakat untuk menghidupkan ekonomi dan membuka mata pencaharian bagi beribu-ribu rakyat yang masuk golongan tak punya.
- Tugas pemerintah dalam keadaan seperti itu ialah melindungi ekonomi rakyat yang lemah daripada tindasan ekonomi asing dan memperbaiki dasar pembagian hasil, produk sosial, dengan memperbanyak bagian yang jatuh kepada petani dan buruh. Pemerintah daripada suatu negara yang merdeka berkuasa, mempunyai kekuasaan, untuk mengubah dasar pembagian pendapatan, tetapi luasnya kekuasaan itu ditentukan oleh hukum ekonomi.

- Selama kekuasaan sosial itu ditentukan oleh hukum ekonomi yang menentukan pembagian hasil, tindakan itu dapat dilakukan dengan menguntungkan kaum buruh. Akan tetapi, apabila kekuasaan sosial itu dilakukan keluar dari jalan yang ditentukan oleh hukum ekonomi, maka akibatnya merugikan kepada negara dan kaum buruh kedua-duanya.
- Mau tak mau, kita harus akui realita bahwa perusahaan partikulir itu yang dikemudikan oleh bangsa asing maupun oleh bangsa kita sendiri, masih mempunyai jawatan ekonomi dalam penghasilan nasional di Indonesia sekarang. Selama mereka masih menyumbangkan usaha yang positif dalam produksi dengan tambahan hasil yang positif pula, selama itu kedudukan mereka sukar diusik dengan tiada merugikan pendapatan nasional sendiri. Kedudukan mereka hanya mungkin diganti dengan menguntungkan negara dan rakyat, apabila dapat diadakan organisasi ekonomi yang lebih baik dan lebih sempurna dari itu.
 - Kelebihan koperasi daripada bangun perusahaan yang lain itu tidak dapat dibuktikan dengan semboyan, melainkan dengan buktinya sendiri dalam praktek. Dalam teori kelebihan koperasi cukup dikemukakan. Pada koperasi tak ada majikan dan buruh yang kepentingannya bertentangan. Yang bekerja semuanya anggota yang sama-sama bertanggung jawab atas keselamatan koperasinya. Pada koperasi yang terutama ialah menyelenggarakan keperluan hidup bersama dengan sebaik-baiknya, bukan mengejar keuntungan seperti pada firma, perseroan anonim dan lain-lainnya itu.
 - Halangan dari kapitalisme hanya bisa dibatasi dengan organisasi, dan organisasi itu ialah koperasi.
 - Kolonialisme secara pemerintah jajahan sudah lenyap, sudah kita runtuhkan. Tetapi kapitalisme kolonial sebagai suatu kekuasaan organisasi ekonomi masih kuat duduknya. Kekuasaannya itu hanya dapat dipatahkan dengan membangun perekonomian rakyat di atas dasar koperasi. Koperasi menyusun tenaga yang lemah yang tersebar itu menjadi suatu organisasi yang kuat. Kekuatan koperasi terletak pada sifat persekutuannya yang berdasarkan tolong-menolong serta tanggung jawab bersama. Bukan mengadakan permusuhan ke luar yang menjadi sifatnya yang utama, melainkan memperkuat solidaritet ke dalam, mendidik orang insaf akan harga dirinya serta menanam rasa percaya pada diri sendiri.
 - Juga koperasi dapat dikemudikan dengan segala besar. Dalam plan Panitia Pemikir Siasat Ekonomi tahun 1947 ada kemungkinan mendirikan koperasi campuran yang disertai kapital asing, buruh Indonesia dan Pemerintah. Koperasi semacam itu misalnya dapat menyelenggarakan perusahaan industri. Akan tetapi nyatalah bahwa yang semacam itu belum mungkin di waktu sekarang. Kaum pekerja yang menjadi terasnya belum lagi ada, dasar kapitalnya pun sukar diperoleh dari mereka yang menjadi inti koperasi itu.

Setelah mengemukakan ini semuanya, kemudian Bung Hatta memerinci 7 bidang yang dapat dikerjakan oleh koperasi, yakni memperbanyak produksi, memperbaiki kualitas barang, memperbaiki distribusi, memperbaiki harga, menyingkirkan penghisapan dari lintah darat, memperkuat pemaduan kapital dan memelihara lumbung simpanan padi.

Kita dengarkan tadi bahwa pada Bung Hatta, pemikirannya mengenai koperasi lebih konsisten. Garis merahnya sangat jelas bahwa koperasi memang harus dijadikan satu-satunya bentuk bangun usaha oleh anggota-anggota masyarakat bangsa kita. Koperasi juga sangat mampu, bahkan maha mampu untuk mengerjakan apa saja seperti yang secara konkret dirinci olehnya. Tetapi Bung Hatta pada waktu itu, di tahun 1951 juga sangat realistis untuk menyadari bahwa koperasi yang diidam-idamkannya masih akan jauh dari kenyataan. Maka beliau pun melihat dan mengemukakan keunggulan-keunggulan dan ciri-ciri positif dari kapitalisme partikular. Sekaligus ditekankan olehnya, bahwa keadaan seperti itu adalah keadaan yang kita terima sebagai "politik perekonomian jangka pendek." Suatu keadaan yang menurut Bung Hatta dalam jangka panjangnya harus kita kikis habis tahap demi tahap secara realistis, tindakan nyata, dan tidak dengan slogan-slogan. Kalau kita toh harus bersemboyan, demikian Bung Hatta, maka ambillah semboyan "dari demonstrasi ke organisasi."

Pemikiran Bung Hatta jelas, jernih, konsisten dan realistis di tahun 1951. Apakah pemikiran-pemikirannya masih realistis di tahun 1986 dan dalam tahun yang akan datang adalah hal yang perlu kita kaji lebih dalam, demi menghindarkan diri dari berslogan terus sepanjang masa.

POSISI KOPERASI PADA SAAT INI

Pada hari ini, lebih dari 25 tahun setelah diucapkannya pidato radio Bung Hatta pada hari koperasi yang pertama, tata ekonomi negara kita merupakan tata ekonomi pancaroba dengan tumbuh dan bangkitnya segala sektor, pengusaha swasta kecil dan menengah, sektor negara dan koperasi, tetapi juga para kapitalis partikular sangat besar, baik yang menjadinya besar karena menang di dalam pertarungan persaingan di pasar bebas, maupun yang menjadi besar karena memperoleh perlakuan khusus dari para penguasa, sampai yang menjadi sangat besar karena adanya dekrit-dekrit dari pemerintah. Badan-badan usaha milik negara juga telah menggelenbung menjadi lebih dari 200 unit usaha dengan asset seluruhnya sekitar Rp. 80 trilyun. Lalu di dalam tata ekonomi yang seperti ini kita dihadapkan pada struktur ekonomi yang menyulitkan kita untuk ekspor nonmigas, yang telah memaksa kita melakukan devaluasi demi devaluasi. Dalam upayanya mencari terobosan yang terakhir

dalam bentuk paket kebijaksanaan 25 Oktober 1986, kita bahkan dipaksa bertolak ke arah pemikiran-pemikiran deregulasi, swastanisasi, diperlunak dan diperlonggarnya ruang dan bidang gerak modal asing atau *asingisasi*.

Jadi setelah koperasi diberikan tempat di dalam penjabaran Pasal 33 UUD 1945 dan GBHN, dan 25 tahun setelah Bapak Koperasi kita mencanangkan koperasi sebagai ideal yang harus kita upayakan sekeras-kerasnya sebagai satu-satunya bentuk badan usaha dalam jangka panjangnya, kita dihadapkan pada suatu struktur, di mana koperasi bahkan sangat tertinggal di dalam perkembangan maupun di dalam kemantapan kedudukannya di dalam tata ekonomi kita kalau dibandingkan dengan sektor kapitalisme swasta dan sektor etatisme BUMN. Adalah tidak fair untuk tidak menekankan di sini bahwa ditengah-tengah kekuatan yang membangkitkan dan menumbuhkan kapitalisme partikulir dan BUMN-BUMN, pemerintah memang tiada henti-hentinya mengupayakan bangkitnya koperasi-koperasi, terutama KUD-KUD dan koperasi-koperasi primer lainnya. Pemerintah bahkan tidak pernah gentar mengeluarkan dana yang besar untuk pembangunan sektor koperasi, sekalipun mengetahui bahwa banyak uang yang menguap karena ketidakterbacaan pada aparat pelaksananya. Untuk kesungguhan dan kemauan politik ini kita patut memberikan kredit kepada pemerintah. Dengan all out-nya keinginan pemerintah membangun koperasi, secara mutlak, memang kebangkitan koperasi mengesankan. Tetapi secara relatif dibandingkan dengan pertumbuhan sektor swasta dan negara, porsi yang diambil oleh koperasi semakin lama semakin jauh dari idam-idaman Bapak Koperasi Bung Hatta.

ANALISA

Apa yang salah di dalam deviasi antara angan-angan atau ideal dengan kenyataan perkembangan koperasi kita? Apakah tata ekonomi seperti yang kita hadapi sekarang ini, 25 tahun setelah Bung Hatta mengemukakan pemikiran-pemikirannya seperti tersebut di atas, tidak membawa kita pada pertanyaan, apakah koperasi masih mempunyai peluang untuk menjadi bentuk badan usaha satu-satunya di dalam perekonomian kita? Kalau tidak, apakah perkembangan yang demikian harus menyedihkan kita?

Betapapun kontradiktior kedengarannya, Bung Hatta sendiri memberikan titik-tolak analisa yang akan bisa membantah prediksi jangka panjangnya sendiri mengenai kedudukan koperasi di dalam perekonomian kita. Di dalam citaat di atas, adalah Bung Hatta sendiri yang mengatakan bahwa walaupun pemerintah dari suatu negara yang merdeka dan berkuasa mempunyai kekuasaan untuk mengubah dasar pembagian kekuasaan, tetapi luasnya kekuasaan itu ditentukan oleh hukum ekonomi.

Jadi bukanlah hukum dalam artian undang-undang dan kekuasaan pemerintahan yang dapat menciptakan dan mengatur segala organisasi ekonomi seperti perbandingan antara sektor swasta, negara dan koperasi, tetapi hukum dalam artian *wetmatigheden* seperti "hukum Archimedes," "the law of diminishing return" dan sebagainya. Inilah yang diartikan dengan hukum ekonomi oleh Bung Hatta. Hukum ekonomi atau mungkin lebih tepat, hukum perilaku bisnis ini ternyata semakin lama semakin membuahkan struktur perekonomian kita yang sangat berbeda dengan yang dikehendaki oleh Pasal 33 UUD 1945, oleh Bung Hatta dan oleh Undang-Undang nomor 12 tahun 1967 tentang pokok-pokok perkoperasian.

Marilah kita telusuri lebih lanjut hukum perilaku organisasi dalam artian yang di atas beserta seluruh kekuatannya yang relevan bagi topik ini, yakni *Koperasi sebagai Sokoguru dari Keadilan Ekonomi*. Saya akan menelusurinya dengan cara mengemukakan kasus-kasus hipotetis, tetapi mempunyai kadar realita dan relevansi yang tinggi sebagai berikut.

Kita bayangkan adanya 200 peternak sapi perah di suatu desa tertentu yang bekerja sendiri-sendiri tanpa organisasi koperasi. Di kota tetangganya ada 25 pengusaha yang masing-masing mengeluarkan modal Rp. 100 juta secara merata. Dengan modal Rp. 2,5 milyar ini mereka mendirikan pabrik pengolahan susu segar untuk membuat susu bubuk dan susu segar yang siap untuk diminum. Lalu mereka juga membeli armada angkutan untuk pengumpulan susu segar dari peternakan sapi di desa sekitar pabriknya. Apakah organisasi ini sebuah koperasi? Menurut Undang-undang no. 12 tahun 1967, ini adalah koperasi, karena jumlah pemegang sahamnya lebih dari 20 orang, dan pemilikan saham oleh setiap anggotanya sama besarnya. Apakah ditinjau dari sudut jiwanya, usaha ini sebuah koperasi? Jelas tidak, karena usaha ini sebagai usaha bersama dari para pemodal besar, yang bahkan langsung berhadapan dengan para peternak sapi yang tercecce dan secara sendiri-sendiri berhadapan dengan mereka.

Para peternak lalu bergabung mendirikan koperasi dengan lingkup pekerjaan yang terbatas pada pembinaan, peningkatan produktivitas, peningkatan kesehatan sapi, pengumpulan dan penjualan susu segar. Koperasi ini sebagai wadah tunggal lalu berhadapan dengan usaha pabrik tadi. Karena para petani sudah melakukan pengumpulan susu dari para anggotanya dan berhasil mengusahakan transportasinya sendiri, usaha para pemodal besar membubarkan armada angkutannya. Mereka lalu hanya menunggu saja sampai koperasi peternak susu mengantarkan susu segarnya untuk dibeli dan diproses.

Dengan demikian ada dua buah organisasi, yang satu koperasi para peternak sampai pada pembinaan, peningkatan produktivitas, peningkatan

kesehatan sapi, pengumpulan dan penjualan susu segar. Yang lain adalah kelompok 25 pemodal besar yang mendirikan pabrik pengolahan susu, dan bentuknya adalah juga koperasi, dengan pemilikan modal merata, masing-masing Rp. 100 juta. Pertanyaannya adalah apakah pabrik pengolahan susu ini adalah koperasi dalam artian UUD 1945 dan GBHN? Kalau ini koperasi agak aneh, karena merupakan kerjasama antarpada pemodal besar, dan bukan merupakan penggabungan kekuatan dari *grassroots* para peternak sapi perah. Kalau bukan koperasi, mengapa tidak? Apakah koperasi tidak boleh merupakan usaha besar? Kalau tidak boleh, bagaimana kalau koperasi dari para peternak sapi perah itu nanti berkembang menjadi sangat raksasa seperti susu cap Bendera di Negeri Belanda? Bukankah ini yang kita harapkan, supaya koperasi itu nantinya menjadi unit-unit raksasa? Apakah kalau sudah mencapai volume yang demikian besarnya, lalu bukan koperasi lagi dalam artian UUD 1945 dan GBHN.

Mungkin jawabnya adalah bahwa unit usaha para pemodal besar itu bukan koperasi karena tidak bergerak pada tahap yang paling awal. Mereka bukan *grassroots* para petani sapi perah. Kalau ini jawabannya, bagaimana kalau di desa yang sama muncul 50 pemilik mobil angkutan barang yang lalu bergabung menjadi satu mendirikan koperasi angkutan? Apakah ini koperasi dalam artian UUD 1945 dan GBHN? Apalagi kalau koperasi petani tadi rela membubarkan unit transportasinya, karena merasa solider dengan rekan-rekan dari koperasi angkutan dari desanya sendiri ini. Sekarang sudah ada 3 macam organisasi yang masing-masing merasa dirinya koperasi, karena semuanya merasa bahwa kepemilikan adalah sama rata sama rasa, one share one vote yang berjatuhan sama dan sebangun dengan one man one vote.

Koperasi petani sapi perah tadi berkembang, memupuk modal terus-menerus, sehingga mampu membeli pabrik pengolahan milik 25 pemodal tadi yang Rp. 100 juta seorang. Koperasi peternak ini lalu memaksa membeli pabrik pengolahan dengan ancaman akan mendirikan pabrik sendiri, dan pabrik pengolahan tadi tidak akan mendapatkan susu segar lagi. Koperasi pengolahan susu bertekuk-lutut dan menjual seluruh pabriknya kepada koperasi para peternak susu perah. Koperasi peternak susu perah, yang mulanya jelas-jelas koperasi, baik dalam bentuk maupun dalam jiwanya, sekarang sudah bergaya pemodal besar, memaksa dan memakan pabrik milik pemodal besar. Koperasi peternak sapi perah sudah menjadi lebih besar lagi daripada unit produksi pabrik pengolahan dari para pemodal yang Rp. 100 jutaan seorang, yang tadinya sangat raksasa. Apakah koperasi peternak sapi perah ini sekarang masih merupakan koperasi? Lebih parah lagi, sekarang koperasi ini juga sudah tidak rela lagi membagi bisnisnya dengan koperasi angkutan dari sesama warga desanya tadi. Armada angkutan ini pun dipaksa untuk dibelinya. Faktor keserakahan sudah mulai masuk ke dalam mana-

jemen koperasi. Manajemen ini sudah profesional, rasional dan sangat efisien, seperti yang kita semuanya mengharapkan, supaya koperasi menjadi besar, kaya dan kuat menggaji para manajer yang profesional, rasional dan efisien.

Karena hebatnya manajemen, yang sudah terdiri dari tenaga-tenaga bukan pemilik, dan sektornya memang sektor yang berpotensi raksasa, koperasi ini berkembang terus. Cakupan geografisnya sudah sangat luas, dan jumlah anggotanya sudah sangat besar. Mereka lalu mendirikan asosiasi asuransi jiwa sendiri, yang berkembang menjadi koperasi asuransi jiwa yang besar seperti halnya dengan Bumi Putera 1912. Langkah selanjutnya adalah membentuk asosiasi tabungan berbentuk koperasi, yang juga berkembang menjadi raksasa semacam Raffeisenbank dan Boerenleenbank, yang lalu bergabung menjadi Rabobank yang raksasa dan multinasional. Bank yang berbentuk koperasi ini lalu mulai dengan membentuk konglomerat perusahaan-perusahaan. Sekarang siklusnya sudah lengkap untuk mempertanyakan sekali lagi: apakah keseluruhan koperasi peternak sapi perah, pabrik pengolahan, perusahaan transportasi, bank dan perusahaan asuransi ini masih koperasi, baik dalam bentuk maupun dalam jiwa, kalau menurut UUD 45 dan GBHN? Besarnya, manajemennya dan perilakunya sudah tidak ada bedanya dengan perusahaan-perusahaan raksasa lainnya. Tetapi para pemiliknya masih sekelompok orang yang sama rata. Jumlah pemiliknya sudah berkembang menjadi sekitar 10.000 peternak.

Mari sekarang kita bandingkan koperasi ini dengan organisasi sebagai berikut. Seorang wiraswasta tangguh mulai usahanya dari nol dalam bidang elektronik. Usahanya dari miliknya sendiri berkembang terus. Dia meninggal, dan keseluruhan usahanya diwariskan kepada anak-anak dan isterinya, dan perusahaan tersebut menjadi perusahaan keluarga yang sudah sangat besar. Perusahaan berkembang terus. Semua fasilitas kredit yang tersedia sudah terpakai habis. Dia tidak dapat lagi memperoleh kredit untuk perluasan usahanya, kalau modal sendiri atau equity capital tidak ditambah. Lalu dia go public, menjual saham-sahamnya kepada siapa saja di pasar modal. Perkembangannya ini berjalan terus, sampai pada suatu ketika seluruh keluarganya hanya memiliki 6%, dan publik yang terdiri dari 100 ribu orang memiliki 94%. Perkembangannya mirip dengan Philips dan perusahaan-perusahaan raksasa publik lainnya. Perusahaan ini dimulai dari milik satu orang dan satu keluarga dan berkembang secara sangat kapitalistis dengan memanfaatkan segala instrumen-instrumen kapitalistis seperti bank, pasar modal dan sebagainya. Akhirnya 94% dimiliki oleh 100 ribu orang, yang terdiri dari ibu rumah tangga sampai sopir taxi, profesor, mahasiswa, tukang sampah sampai direktur-direktur perusahaan besar yang membeli sahamnya melalui bursa saham. Koperasi yang kita gambarkan tadi juga konglomerat raksasa, dan dimiliki oleh 10.000 anggota koperasi. Perusahaan elektronik ini untuk 94%

dimiliki oleh 100.000 orang. Susunan kepemilikannya hampir sama rata, tetapi jumlah pemiliknya termasuk keluarga pendirinya lebih dari 100.000 orang, sedangkan koperasi konglomerat yang berasal dari para peternak sapi tadi dimiliki hanya oleh 10.000 orang. Apakah perusahaan semacam ini koperasi dalam jiwanya? Kalau bentuknya jelas bukan koperasi. Sejak semula sudah sebuah PT yang berkembang secara kapitalistis, dan akhirnya jatuh di tangan 100.000 orang publik, yang susunan kepemilikannya setiap saat berubah-ubah sesuai dengan transaksi jual beli saham sehari-harinya di bursa efek-efek.

Sebelum memulai dengan analisa dan kesimpulan, saya tergelitik untuk mengemukakan sebuah kasus yang konkrit. Seorang kapitalis besar melakukan perintisan selama 12 tahun dalam bidang budidaya jamur (mushrooms). 12 tahun lamanya dia merana mencari rahasia perusahaan sampai berhasil, baik rahasia teknik budidayanya, maupun teknik manajemennya. Telah banyak kerugian yang dideritanya. Setelah berhasil dan semua liku-liku produksi, manajemen umum dan distribusi (termasuk ekspor) dapat dikuasai, dibangunlah pabrik pengolahan jamur yang modern dan bermodal besar. Unit-unit pengembangan jamurnya terdiri dari sebuah rumah tinggal dan 3 petak pertumbuhan jamur. Unit-unit ini dibangun dengan kekuatan modal dan kredit dari bank atas tanggungannya. Tetapi setiap unit yang jadi diberikan kepada penduduk desa tempat lokasi pabrik sebagai milik yang dihutang. Hutang ini dibayar dengan hasil jamurnya.

Setelah angsuran hutang pokok dan bunganya, setiap bulannya dia masih mempunyai penghasilan sebesar Rp. 60.000,00. Jumlah uang yang cukup memadai untuk tingkat hidup desa tersebut. Dalam waktu 6-8 tahun, seluruh hutangnya akan lunas. Rumah tinggal annex 3 petak pertumbuhan jamur akan menjadi miliknya. Karena dia sudah tidak perlu lagi mengangsur hutang pokok dan bunganya, melonjaklah pendapatannya menjadi 10 kali lipat atau Rp. 600.000,00 sebulan. Para keluarga ini bergabung di dalam koperasi, yang dimungkinkan dan dibangkitkan oleh kapitalis yang besar yang memiliki pabrik pengolahan. Pemerintah diminta untuk mengawasi agar senantiasa keadilan ditegakkan. Hubungan antara koperasi petani jamur dan kapitalis pemilik pabrik pengolahan bukan sekedar hubungan dagang, tetapi juga hubungan penyuluhan peningkatan produktivitas, penyuluhan kesehatan, kebersihan dan sebagainya. Koperasi tulen, baik dalam bentuk maupun jiwanya, dilahirkan dan ditumbuhkan oleh seorang kapitalis tulen. Timbul pertanyaan, apakah kapitalis ini masih seorang kapitalis yang harus dibasmi, ataukah kapitalis ini adalah seorang kapitalis yang sosialis, ataukah kapitalis yang kooperatif.

BERLAKUNYA HUKUM-HUKUM EKONOMI

Dengan berbagai macam skenario yang baru digambarkan di atas ingin dikemukakan, bahwa di dalam masyarakat terdapat kekuatan-kekuatan yang dengan caranya masing-masing ingin memproduksi untuk memenuhi kebutuhan para anggota masyarakatnya akan barang dan jasa. Kekuatan-kekuatan ini bekerja dengan aturan permainannya sendiri secara natural, atau dengan hukum-hukum ekonominya sendiri. Hukum ekonomi ini juga dikenali oleh Bung Hatta secara tajam, seperti yang tadi telah dikemukakan. Walaupun masih dalam batasan-batasan hukum dalam artian perundang-undangan negara, kekuatan dan hukum ekonomi telah dan akan dapat membuahkan beraneka-ragam bentuk *de facto* dari unit-unit usaha dengan perilakunya masing-masing. Di samping banyak koperasi spesialis yang kecil-kecil (yang tidak digambarkan di atas), kekuatan dan hukum ekonomi ternyata telah dan akan dapat menciptakan dan mengembangkan berbagai macam bentuk usaha. Salah satu bentuk atau bangun usaha ini adalah koperasi. Dan bangun koperasi ini, walaupun masih dalam batasan-batasan yang diberikan oleh Undang-undang nomor 12 tahun 1967 tentang Pokok-pokok Perkoperasian, ternyata dapat merupakan koperasi raksasa, multinasional, konglomerat, yang di dalam perilakunya, kepemilikan maupun pembagian labanya sangat mirip dengan perusahaan berbentuk perseroan terbatas yang bersifat publik, raksasa, dan multinasional.

Untuk memperkuat dalil ini, izinkanlah saya menguraikan faktor penting dari hukum perilaku bisnis, yakni yang dikenal dengan istilah *absenteisme*. Ini adalah suatu gejala bahwa begitu pemilik sebuah organisasi bisnis adalah publik, dan oleh karena itu manajemen harus ada di tangan para manajer profesional yang bukan pemilik, segera timbul gejala bahwa para pemegang saham tidak lagi merasa sebagai anggota dari rapat para pemegang saham, yang memiliki kekuasaan tertinggi. Mereka cenderung hanya memperhatikan manfaat atau keuntungan langsung yang dapat diperolehnya dalam bentuk dividen. Tetapi justru dividen ini lalu menjadi alat kebijakan pembelanjaan oleh manajemen nonpemilik, yang dipakai untuk mengatur kurs saham, agar pintu bursa efek-efek selalu terbuka bagi emisi saham oleh perusahaannya. Yang terpenting bukan lagi kepentingan para pemilik perusahaan publik yang bersangkutan, melainkan kontinuitas dan reputasi para manajer gajiannya. Mereka lalu menjadi mahakuasa, dan para pemegang sahamnya memang tidak mempunyai minat lain kecuali menganggap perpaduan antara kurs saham dan dividen yang diperolehnya sebagai bunga deposito. Apalagi karena mereka sebagai pemegang saham perusahaan publik bisa menjual dan membeli setiap saat.

Gejala *absenteisme* seperti ini bekerja dan berlaku di setiap organisasi bisnis yang kepemilikannya publik dan oleh karenanya manajemen adalah

profesional oleh tenaga-tenaga gaji nonpemilik. Tidak peduli apakah perusahaan ini swasta atau koperasi, dan tidak peduli pula bagaimana asal mulanya perusahaan, apakah perusahaan tumbuh dari seorang kapitalis tulen, ataukah perusahaan tumbuh dari koperasi tulen yang kecil, yang "grass-roots." Maka ditinjau dari sudut hukum perilaku bisnis yang dapat disaksikan dan dibuktikan di mana-mana ini, koperasi yang menjadi besar dan perusahaan swasta kapitalistis yang menjadi publik tidak ada bedanya, baik dalam gaya manajemen, dalam strategi perusahaan, dalam oportunisme, dalam keserakahan. Adalah menarik untuk melakukan penelitian demi pembuktian dalil absenteisme ini, apakah benar bahwa orang-orang yang diasuransikan oleh Perusahaan Asuransi Bumiputera 1912 merasakan dan menyadari bahwa mereka sebagai anggota-anggota Koperasi Perasuransian Bumiputera 1912 adalah pemiliknya yang mempunyai kekuasaan tertinggi?

Tiga faktor penting dalam menentukan karakteristik koperasi perlu kita bahas sebelum kita dapat menarik kesimpulan-kesimpulan yang relevan. Faktor-faktor ini adalah keterlibatan para anggota atau pemilik koperasi secara fisik dalam proses produksi, keterlibatan para anggota atau pemilik koperasi dalam manajemen, dan faktor kepemilikan.

Keterlibatan Fisik dalam Proses Produksi

Hukum perilaku bisnis juga mengajarkan kepada kita, bahwa unit usaha yang berhasil, apa pun bentuknya, juga perusahaan pribadi seorang diri pun, berhasilnya ini berarti pula bahwa perusahaannya akan membesar dengan cepat. Dalam waktu singkat, volume perusahaannya sudah tidak mengijinkannya lagi untuk secara fisik sendirian terlibat langsung di dalam proses produksi. Dalam waktu singkat dia akan membutuhkan tenaga-tenaga pegawai gaji. Dalam hal koperasi seperti yang digambarkan tadi, koperasi peternak sapi perah yang berhasil sampai dapat memiliki pabrik pengolahan susu akan sangat membutuhkan tenaga-tenaga gaji profesional untuk mengelola pabriknya. Para anggotanya masih tetap terlibat di dalam peternakan sapi perah, memelihara sapi dan pemerah susunya. Maka dengan dilepaskannya manajemen pabrik pengolahan susu kepada kelompok manajer profesional, dan dengan kepemilikan yang bersifat publik, gejala absenteisme akan berlaku. Para manajer profesional akan menerapkan prinsip-prinsip strategi dan manajemen bisnis, lengkap dengan diversifikasi dan konglomerasinya. Jadi kalau koperasi tidak mau secara a priori sudah ditakdirkan hanya boleh bergerak dalam skala bisnis yang sangat terbatas, keterlibatan fisik para anggotanya ke dalam proses produksi tidak dapat kita jadikan ukuran karakteristik dari koperasi.

Manajemen

Mengenai susunan manajemen sebagai ukuran untuk menentukan apakah sebuah organisasi tertentu itu koperasi atau tidak, kita tidak perlu berpanjang lebar. Dalam kelompok koperasi yang cukup kecil pun dan primer sifatnya, manajemen tidak mungkin dilakukan oleh seluruh anggota koperasi secara ramai-ramai. Dalam skala yang betapa pun kecilnya, kalau volume dari koperasi itu ingin ada artinya, skalanya toh akan sedemikian besarnya, sehingga keterlibatan manajemen secara full time dalam waktu singkat tidak akan dapat dihindarkan. Sistem rotasi manajemen sehingga secara berkala setiap anggota koperasi akan menduduki manajemen koperasi tidak dapat dibenarkan oleh hukum-hukum manajemen perusahaan yang sehat ditinjau dari sudut kontinuitas, kemampuan profesional, gaya manajemen, dan faktor-faktor lain lagi yang menentukan sukses atau tidaknya suatu manajemen. Ditinjau dari sudut jumlah anggotanya saja sudah membuat mustahil bahwa seluruh anggota dilibatkan di dalam manajemen, walaupun secara bergiliran.

Kepemilikan

Semakin banyak dan merata yang memiliki perusahaan, dirasakan semakin adil dan semakin mirip dengan koperasi, paling tidak dalam jiwanya. Renungan ini membawa kita pada BUMN. Kalau soal kepemilikan yang dianggap penting untuk keadilan ekonomi, BUMN sudah dimiliki oleh negara, yang identik dengan rakyat seluruhnya. Jadi tidak dimiliki hanya oleh 10.000 orang seperti halnya dengan koperasi dan hanya oleh 100.000 orang seperti halnya dengan perusahaan yang berbentuk PT dan bersifat publik.

Setiap BUMN sudah dimiliki oleh seluruh rakyat yang 160 juta jumlahnya. Mengapa repot-repot memikirkan koperasi dan memberi angin kepada swasta, apalagi swastanisasi, yang berarti bahwa BUMN yang tadinya sudah baik-baik milik rakyat seluruhnya dijual kepada swasta? Hanya memperhitungkan faktor kepemilikan sebagai ukuran keadilan ekonomi menjuruskan kita pada pemilikan semua unit produksi oleh negara atau étatisme, yang ternyata juga ditentang oleh UUD 1945, seperti yang dijelaskan oleh "Penjelasan tentang UUD Negara Indonesia."

Terlihat adanya perbedaan antara pemilikan unit usaha partikulir secara merata oleh anggota-anggota masyarakat dan BUMN. Memang BUMN adalah milik negara dan negara adalah milik rakyat. Tetapi kenikmatan yang

diperoleh dari kepemilikan ini tidak diperoleh segera dan langsung, melainkan haruslah melalui APBN, prosedur penggunaan APBN, apakah dirinya termasuk ke dalam yang akan menikmati APBN, sedangkan prosedur pencairannya masih akan sangat mungkin mengalami penguapan dan sebagainya. Dengan demikian, absenteisme tidak karena hanya berlakunya hukum ekonomi, tetapi juga perundang-undangan negara membuat jarak yang sangat jauh antara harta yang dimilikinya dan para pemiliknya. Karena sifatnya harta sebagai harta kolektif seluruh bangsa, kenikmatan yang diperoleh dari harta ini juga berbentuk kenikmatan kolektif seperti jalan-jalan raya, taman-taman hiburan, transportasi umum dan sebagainya.

Saya sangat dapat merasakan adanya kebutuhan manusia akan jaminan kemakmuran hidupnya yang tidak didasarkan atas tenaga kerjanya semata-mata, melainkan juga didasarkan atas pemilikan kekayaan yang menghasilkan bunga atau dividen, yang dapat dinikmati sebagai penghasilan ekstra atau sebagai penghasilan dalam hal dia secara fisik sudah tidak dapat bekerja lagi, baik karena usia lanjut, maupun karena kecelakaan, cacat fisik dan sebagainya. Saya sangat dapat membayangkan betapa was-wasnya manajer tingkat atas akan apa yang akan terjadi dengan gaya dan tingkat hidupnya sekarang yang serba mewah, kelas satu dan gemerlapan, bilamana dia sekonyong-konyong harus kehilangan pekerjaannya karena alasan apa pun. Saya lebih dapat merasakan lagi, betapa nikmatnya golongan rakyat berpenghasilan rendah, apabila mereka dapat diberikan jaminan akan kelangsungan dan standar minimum hidupnya secara layak, sekalipun mereka sudah tidak mampu bekerja lagi.

Tetapi jaminan ini tidak dapat diberikan dalam bentuk pemilikan saham dari unit-unit usaha, apa pun bentuknya, termasuk pemilikan unit produksi dengan bentuk koperasi. Mengapa demikian?

Pertama, adalah bahwa pemilikan perusahaan yang demikian di samping mempunyai kemungkinan menikmati laba, juga mengandung risiko menderita kerugian. Tidak jarang kita membaca dan mendengar pendapat-pendapat dari tokoh-tokoh ekonomi dan tokoh-tokoh pemikir yang didasarkan atas persepsi yang keliru. Pendapat ini adalah bahwa seolah-olah manusia itu hanya dapat hidup berbahagia dengan tingkat kemakmuran yang memadai apabila dia adalah pemilik dari aparat produksi. Tidak terbayang olehnya bahwa bagian terbesar dari manusia bukanlah manusia entrepreneur. Mereka ini lebih berbahagia mendapatkan nafkahnya dari pekerjaan dengan pendapatan yang tetap dan langgeng. Mereka tampaknya juga lupa bahwa manusia-manusia di dalam dunia seni, dunia pemikiran, dunia pendidikan dan dunia intelektual pada umumnya justru adalah manusia-manusia yang paling tinggi nilainya. Bahwa memang demikian adanya telah dikenali oleh Khong Hu Cu

beribu-ribu tahun yang lalu, yang berkata bahwa "Sze Nien Chung Su, Pai Nien Su Ren," yang berarti bahwa kita membutuhkan 10 tahun untuk membesarkan pohon, tetapi membutuhkan 100 tahun untuk membentuk manusia seutuhnya yang berbudi luhur. Oleh karena itu di Tiongkok pada zaman Kong Hu Cu, status masyarakat tertinggi melekat pada para filosof dan cerdik cendekiawan, kedua para birokrat, ketiga pedagang atau entrepreneur, dan keempat para pengemis dan gelandangan. Manusia entrepreneur biasanya tidak mempunyai waktu untuk merenung, yang sangat diperlukan untuk membuat dirinya sendiri menjadi manusia yang berbudi luhur seutuhnya. Untuk menjadi milyarder dibutuhkan waktu 10 tahun, bahkan hanya 5 menit kalau sedang ketiban komersialisasi jabatan, tetapi dibutuhkan waktu seumur hidupnya untuk berupaya menjadi manusia yang berbudi luhur. Dalam kondisi Indonesia yang sekarang, manusia yang berbudi luhur, yang intelektual, yang idealistis, yang membaktikan dirinya pada kepentingan umum ketimbang mencari laba untuk dirinya sendiri, cenderung untuk dicemooh dan ditertawai, dan bahkan diperalat oleh orang-orang kaya yang belum mengenal nilai-nilai budi luhur intelektual. Mereka mempunyai istilah cemoohan khusus untuk para cerdik cendekiawan ini, yakni "tiau tiet mbo lisiet," yang berarti bahwa "dia pandai, tetapi kepandaianya tidak mendatangkan uang." Namun ini adalah gejala sementara yang khas melekat pada masyarakat yang belum terlampau maju, di mana pun di dunia. Dengan majunya seluruh bangsa kita dalam segala bidang nantinya, para cerdik cendekiawan akan semakin mendapat kedudukan sebagaimana mestinya, baik yang bersifat penghargaan spiritual maupun penghargaan material. Contoh yang paling jelas adalah penghargaan masyarakat dan tingkat hidup yang diberikan kepada para guru besar dari Harvard University, yang masing-masing memperoleh kenikmatan endowment sebesar US\$2 juta. Yang ingin saya katakan adalah bahwa manusia-manusia entrepreneur pemilik perusahaan belum tentu adalah manusia-manusia yang berbahagia, lebih tidak menentu bahwa mereka adalah orang-orang yang berbudi luhur, dan sangat tidak menentu bahwa mereka adalah orang-orang yang paling berarti nilainya bagi kepemimpinan bangsa. Maka kelirulah bila ada kecenderungan, supaya semua manusia hendaknya dijadikan manusia entrepreneur pemilik aparat produksi.

Kedua, adalah bahwa Tuhan Yang Mahatahu membentuk manusia dengan bakat, gaya hidup dan ambisi yang sangat berbeda-beda. Keadilan sosial tidak dapat diperoleh dengan memaksa mereka untuk berperilaku secara uniform dan monotoon. Apalagi memaksanya untuk berkarya dalam satu bentuk organisasi saja atau koperasi. Dalam perspektif inilah ambivalensi dan ketidakjelasan dari Pasal 33 UUD 1945, Penjelasannya dan GBHN dapat dimengerti, dan bahkan harus kita hargai sebagai kepekaan tinggi terhadap realita yang ada.

JALAN BUNTU BAGI KOPERASI SEBAGAI SATU-SATUNYA BENTUK BADAN USAHA

Dari seluruh uraian ini telah dicoba untuk mengemukakan, dilema dan jalan buntu apa dan bagaimana yang akan kita jumpai apabila kita mutlak-mutlakan harus hanya menerima koperasi sebagai bentuk satu-satunya dari aparat produksi negara kita. Juga telah dikemukakan bahwa walaupun Bung Hatta dengan segala argumentasinya telah meneanangkan koperasi sebagai bentuk badan usaha satu-satunya dalam politik perekonomian jangka panjang, 25 tahun setelah diumumkannya pendapat-pendapatnya itu justru kebalikannya yang kita hadapi.

Kalau kita pereaya dengan pandangan Peter Drucker seperti yang diuraikannya dalam tulisannya yang berjudul "The Changed World Economy," lebih pudar lagilah logika dan harapan bahwa koperasi akan bisa menjadi satu-satunya bentuk unit usaha tanpa memelaratkan kita semua.

Ada satu kekuatan dari hukum ekonomi yang tidak boleh kita lupakan, terutama pada waktu ini, ketika kita dipaksa untuk bisa melakukan ekspor nonmigas, dan pada waktu kita dipaksa untuk mengubah politik perekonomian *import substitution* menjadi politik perekonomian *export led industrialization*. Kalau kita harus bersaing di pasaran internasional, barang-barang yang kita hadapi sebagai barang-barang saingan kita berasal dari berbagai negara. Di antaranya sangat banyak yang datang dari negara-negara dengan industri skala dunia, yang tidak mungkin semuanya harus berbentuk koperasi. Produk-produk ini hanya dapat kita saingi dengan produk-produk yang juga dihasilkan dengan unit-unit produksi berskala sangat besar pula, yang tidak mungkin secara mutlak hanya boleh berbentuk koperasi saja.

Sayang sekali bahwa Bung Hatta tidak sempat melihat bentuk-bentuk serta kekuatan bekerjanya hukum-hukum ekonomi di dalam dunia yang sudah menjadi mengecil dengan instrumentalia raksasa, global dan bergerak cepat. Hukum-hukum ekonomi ini yang akan membuat kita sengsara apabila kita secara dogmatis berpegang teguh pada koperasi sebagai satu-satunya bentuk badan usaha. Dengan pikirannya yang jernih dan tajam, serta dengan patriotisme yang tidak dapat diragukan oleh siapa pun, beliau telah memberikan kepada bangsa kita inspirasi-inspirasi besar. Tetapi tidaklah fair mengharapakan dari Bung Hatta bahwa beliau harus dapat melihat di tahun 1951 betapa pesatnya kemajuan teknologi yang membuat perubahan-perubahan besar dan cepat terhadap berlakunya hukum-hukum ekonomi yang olehnya sendiri telah dikenali dengan begitu tajam dan realistis sebagai yang berlaku pada waktu itu.

KESIMPULAN

Lalu apakah kita harus menerima semua akibat dari bekerjanya demikian banyaknya bentuk-bentuk unit usaha, dari koperasi sampai pedagang kaki lima, dari perusahaan swasta warungan sampai konglomerat multinasional, dan dari Pertamina, bank-bank negara sampai BUMN-BUMN dalam segala bidang?

Akibat dari ada dan bekerjanya unit-unit usaha ini bersifat dua: yang *pertama* adalah produksi barang dan jasa secara optimal, karena produksi dilakukan oleh kelompok unit-unit produksi yang bentuk-bentuknya disesuaikan dengan bakatnya, gayanya dan ambisinya masing-masing. Kita hanya bisa bersorak dan bergembira atas hasil-hasil produksi dari proses dan bentuk yang optimal. Mengingat akan topik uraian ini, patut dipertanyakan, apakah koperasi masih mempunyai tempat yang berarti di tengah-tengah bentuk-bentuk badan-badan usaha lainnya? Bagian terbesar dari rakyat kita yang 160 juta jiwa masih hidup dari pertanian dan peternakan di pedesaan. Sektor ini adalah sektor yang sangat besar volumenya dan sektor yang subur untuk pengembangan koperasi. Apabila mereka memang menyadari manfaat dari koperasi, dan mereka sendiri mampu bergabung dan berorganisasi, peranan koperasi-koperasi primer ini dan sumbangannya kepada pembangunan ekonomi akan menjadi sangat besar. Hakekat dari perekonomian kita masih seperti yang dikenali oleh Prof. J.H. Boeke di dalam pidato pengukuhan sebagai guru besar di tahun 1930 yang berjudul "Dualistische Economie." Sinyalemen ini adalah tajamnya pembagian ekonomi kita ke dalam sektor tradisional dan sektor modern, yang kini kira-kira berjatuhannya sama dengan sektor pertanian/peternakan dan sektor industri. Oleh karena itu, biarkanlah sektor modern berhadapan dengan pasaran dunia dengan bentuk-bentuk dan cara usaha yang memadai pesaing-pesaing lainnya di pasaran internasional. Sektor tradisional kita kembangkan melalui koperasi. Dalam perspektif ini, koperasi masih akan tetap merupakan porsi terbesar dari seluruh kegiatan produksi bangsa kita.

Akibat *kedua* adalah ketidakadilan yang dibangkitkan olehnya, karena para pemilik unit-unit produksi besar dan raksasa mempunyai komando langsung terhadap hasil-hasilnya, yang kalau tanpa intervensi pemerintah juga dapat dipakai semauanya sendiri. Di sinilah pemerintah dengan segala kekuasaan perundang-undangannya harus berperan besar. Kalau hukum ekonomi menentukan arah, bentuk-bentuk badan usaha dan proses produksi yang optimal, hukum negara dalam bentuk perundang-undangan negara yang menentukan bagaimana membagi hasil-hasil dan kenikmatan-kenikmatan dari produksi ini secara adil.

Instrumentalia untuk menjamin pembagian yang adil dari hasil-hasil produksi yang sudah optimal ini sangat banyak, dan banyak pula contohnya di negara-negara lain, seperti pembentukan dewan perusahaan, di mana kepentingan karyawan dan buruh diwakili, diharuskannya majikan membayar premi untuk sistem jaminan sosial nasional, diharuskannya mengangkat anggota dewan komisaris sebagai wakil buruh, dan masih banyak lagi. Yang terpenting dari segala-galanya tentunya adalah melalui perpajakan, yang dibuat sedemikian beratnya, sampai para pengusaha sudah hampir lari, tetapi masih merasa sayang.

Satu sistem raksasa secara nasional perlu saya kemukakan di sini, mengingat akan besarnya kadar keadilan sosial yang dapat diberikan olehnya. Sistem ini adalah sistem jaminan sosial nasional yang sudah ada rintisannya dalam bentuk Asuransi Tenaga Kerja atau Astek.

Kalau dapat dikembangkan secara optimal, Astek inilah yang akan merupakan penjelmaan konkret dan material dari nilai-nilai dan semangat gotong-royong kita. Betapa tidak? Dalam Astek inilah nantinya akan berlaku prinsip bahwa semua bagian rakyat yang berpendapatan karena bekerja, baik buruh maupun majikan, memberikan sebagian dari pendapatannya untuk dipakai oleh bagian lain dari rakyat yang kebetulan membutuhkannya berupa pensiun, tunjangan janda, tunjangan pengangguran, tunjangan yatim piatu, tunjangan invaliditas dan sebagainya. Hanya dengan demikian perasaan takut akan terputusnya kelangsungan mempertahankan standard hidup yang layak dapat ditiadakan. Bahwa ini bukan utopi atau impian yang indah-indah belaka telah dibuktikan oleh banyak negara yang dinamakan welfare states.

Apakah sistem yang indah ini akan benar-benar dapat menjelma menjadi kenyataan di negara kita, sangat tergantung daripada dua hal:

1. Sampai di mana kekuatan-kekuatan politik akan dapat menghasilkan gagasan-gagasan praktis dan konkret yang dapat diterima oleh tata nilai dan kebudayaan bangsa kita. Inilah antara lain salah satu tugas yang terpenting dari partai politik, yakni menjabarkan perasaan keadilan sosial rakyat ke dalam instrumentalia yang konkret. Terutama sekarang ketika kita telah dapat menyelesaikan masalah ideologi. Semoga kampanye pemilihan umum yang sudah di ambang pintu akan dipakai sebagai forum oleh partai-partai politik dan Golkar untuk berlomba-lomba menjajakan gagasan-gagasan yang praktis, konkret dan konstruktif.
2. Sampai di mana kita akan dapat membenahi aparat-aparat negara sampai menjadi aparat yang bersih, berwibawa, efisien dan efektif. Forum ini bukan tempatnya untuk mengeksplorasi masalah ini lebih lanjut.

Tetapi perlu ditekankan bahwa segala pemikiran yang baik, segala konsepsi dan penjabaran konkret sampai menjadi instrumentalia yang memadai akan menjadi mubasir, apabila kita ternyata tidak akan mampu memurnikan aparat negara kita.

Dalam kaitan ini tidaklah fair apabila tidak sekaligus ditekankan bahwa pembenahan aparat negara bukan hanya tugas pemerintah sendiri, melainkan juga hanya akan berhasil apabila mendapat dukungan dan tunjangan moralitas yang tinggi dan bersih pula dari seluruh rakyatnya, karena inisiatif suap-menyuap seringkali dimulai oleh rakyat. Semoga kita sebagai bangsa akan menemukan titik-balik dari arus kehancuran moral, yang sekarang sudah mencapai titik yang sangat kritis.

Negara Kesejahteraan dan Masyarakat Kesejahteraan*

Kirdi DIPOYUDO

Suatu teori tentang negara kesejahteraan harus didasarkan atas pokok-pokok gagasan berikut: negara kesejahteraan dimaksud untuk *kesejahteraan seluruh masyarakat*; bukan saja memikirkan usaha meningkatkan taraf hidup mereka yang di bawah minimum nasional yang dapat diterima tetapi juga untuk mempertahankan atau memperbaiki keadaan mereka yang telah menikmati suatu gaya hidup yang baik; tidak mengakui adanya vested interests yang merintangi usaha untuk memaksimalkan kesejahteraan, baik penguasa, karyawan, distributor, konsumen, pemilik tanah, pembangun tanah, profesional dan investor maupun pembiaya (financiers). Kesejahteraan tidak terbatas ruang lingkupnya. Ia mencakup keadaan sosial dan ekonomi, keadaan kerja, balas karya, sifat dan lingkup pelayanan-pelayanan sosial, mutu lingkungan, fasilitas-fasilitas hiburan dan pengembangan kesenian. Di antara unsur-unsur esensialnya terdapat suatu *tingkat tinggi kemerdekaan pribadi*, termasuk kebebasan menyatakan pendapat secara lisan dan dengan tulisan, kebebasan bergerak, suatu pemerintahan yang didasarkan atas *asas-asas demokrasi sosial*, dan perlindungan warga negara masing-masing terhadap penyalahgunaan kekuasaan oleh instansi-instansi pemerintah dan organisasi-organisasi lain.

Suatu negara kesejahteraan menuntut *diterimanya kekuasaan yang sah, dan kepatuhan pada hukum*. Ia menekankan kewajiban setiap pria dan wanita untuk melakukan *pekerjaan* yang dibayar atau sukarela sesuai kemampuan dan kecakapannya. Semua lapisan masyarakat harus bersedia mempertimbangkan pembenaran rasional dan penyesuaian standar balas karya yang berlaku serta pembagian kekayaan yang berlaku. Sengketasengketas industri harus

*Diambil dari Bab IX William A. Robosn, *Welfare State and Welfare Society* (London, 1976), hal. 174-179.

diselesaikan secara damai tanpa mengganggu ekonomi, lewat perundingan atau pengadilan yang tidak memihak.

Hak warga negara atas manfaat-manfaat negara kesejahteraan harus disertai *kewajiban-kewajiban* yang korelatif. Perlunya hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang komplementer khususnya di bidang pekerjaan, hukum dan tertib, dan pelayanan-pelayanan sosial.

Lingkungan adalah suatu segi esensial kesejahteraan. Perbaikannya harus diberi prioritas tinggi dalam alokasi sumber-sumber daya baik oleh instansi pemerintah maupun usaha-usaha swasta. Orang-orang, perusahaan-perusahaan atau instansi-instansi pemerintah yang merusak lingkungan dengan segala bentuk polusi harus dipaksa bertanggung jawab lewat sanksi-sanksi ekonomi, atau jika sanksi-sanksi ini tidak efektif, diberlakukan tindakan-tindakan sipil atau hukuman kriminal. Keindahan harus dilindungi dengan undang-undang.

Negara kesejahteraan mewajibkan diri untuk secara terus-menerus memperbaiki pelayanan-pelayanan sosial mengenai lingkup, sifat memadainya dan mutu. Ia tidak menganut dogma umum manapun mengenai pemeriksaan pencarian atau membebani konsumen, tetapi menerapkan asas manapun yang kiranya bisa mendatangkan hasil-hasil yang paling efektif dalam setiap pelayanan.

Taraf hidup dalam suatu negara kesejahteraan harus dinilai dari segi mutu lingkungan, nikmat yang disediakan oleh pelayanan-pelayanan sosial, tingkat pendapatan dan pembagian kekayaan, kepuasan atau ketidakpuasan kerja, waktu senggang dan hiburan, kesehatan, pendidikan, perumahan dan kriteria-kriteria serupa. Konsep kesejahteraan yang menyeluruh akan dibuat untuk lebih dapat dimengerti dengan kualifikasi komponen-komponen itu sedapat mungkin.

Adanya rasa persaudaraan dan semangat umum dalam masyarakat merupakan suatu kebutuhan pokok negara kesejahteraan. Ini khususnya relevan dalam bidang hubungan rasial, diskriminasi seks, penyelesaian perselisihan-perselisihan industri, dan hubungan di tempat kerja.

Kebijaksanaan pendidikan dan latihan harus dirancang dan diperiksa dalam akibatnya atas orang-orang yang luar biasa bakatnya maupun dalam pengaruhnya atas mereka yang berkemampuan rata-rata.

Suatu filsafat yang berakar pada dalil-dalil itu boleh jadi bukan resep untuk Utopia; tetapi jika diterapkan ia akan menghasilkan kesejahteraan untuk

setiap orang. Ia akan meningkatkan prestasi, dan taraf hidup, serta memperbaiki mutu hidup dalam masyarakat kita secara mengagumkan.

Biarpun banyak masalah sulit belum diselesaikan dan tingkat sengketa meningkat, etika negara kesejahteraan menempatkan banyak tekanan atas *penikmatan penuh* seperti atas *penempatan penuh* (full employment). "Dalam arti tertentu," tulis Profesor Piet Thoenes dari Institut Studi Sosial di Den Haag, "apa yang menjadikan negara kesejahteraan suatu masyarakat yang begitu menyenangkan adalah tekanan atas hidup yang enak. Mendapat banyak penghasilan sudah barang tentu masih sangat penting, tetapi semakin banyak 'berkebun' (gardening) dalam kehidupan sehari-hari. 'Berkebun' di sini berarti memusatkan perhatian pada hal-hal pribadi dalam lingkungan dekat anda. Lebih sedikit perhatian untuk urusan-urusan umum skala besar jangka panjang; lebih banyak waktu untuk hobi, koleksi, persahabatan dan cinta kasih."¹ Pada hematnya sikap ini sebagian adalah suatu reaksi terhadap apa yang terjadi di dunia sekitar kita. Di dunia itu terdapat lebih banyak birokrasi, kontak-kontak impersonal, lebih banyak rasionalisasi dalam suatu masyarakat pangkat-pangkat, sertifikat kecakapan, fungsi-fungsi dan administrasi.

Hanya terdapat sedikit keterlibatan dalam semuanya itu dari mayoritas rakyat, yang merasa bahwa mereka tidak dapat berbuat banyak untuk mempengaruhi jalannya kejadian-kejadian dan berpendapat bahwa sebaiknya urusan-urusan umum itu diserahkan kepada instansi-instansi resmi. "Suatu konsekuensi logis adalah apati politik yang tersebar luas," tulis pengamat yang tajam ini. Bahkan di negeri-negeri dengan partai-partai politik yang kurang anomal daripada Belanda, perhatian politik menyusut. Hampir secara umum dirasakan bahwa politik adalah usang, sisa dari suatu generasi yang belum mengetahui bahwa kekuasaan-kekuasaan yang sebenarnya tidak dapat dikuasai oleh parlemen.² Sikap mental ini terdapat di Inggris maupun di Belanda.

Ia adalah suatu sikap mental yang tidak sehat, karena tidak berasal dari apati kepuasan tetapi dari skeptisisme mengenai politik, mengenai kemampuan sistem pemerintahan dan kemampuan partai-partai politik untuk menangani masalah-masalah aktual, dan mengenai relevansi politik partai untuk soal-soal yang terutama dipikirkan oleh banyak orang.

Berkurangnya perhatian warga negara untuk urusan-urusan umum dan rasa keterlibatan dalam politik banyak dipengaruhi oleh *trend sentralisasi*

¹"The Provos of Holland," dalam *Delta* (Autumn 1967), hal. 83.

²*Ibid.*, hal. 84.

yang kuat yang terjadi pada dasawarsa-dasawarsa terakhir. Di bidang pemerintahan hal itu membawa ke hegemoni pemerintah, munculnya departemen-departemen raksasa, industri-industri yang dinasionalisasi yang beroperasi pada suatu skala proporsi yang besar dan tidak dikenal sebelumnya. Juga ke kemunduran dalam kekuasaan dan kebebasan instansi-instansi setempat. Di bidang ekonomi trend serupa itu bisa ditemukan dalam merger-merger serta pengambil-alihan perusahaan-perusahaan komersial yang menghasilkan amalgasi satuan-satuan terpisah, menjadi perusahaan-perusahaan yang semakin besar; dengan satu dewan direktur yang menggantikan beberapa dewan. Muncul perusahaan-perusahaan multinasional yang kegiatannya meliputi beragam komoditi di semakin banyak negara; serikat-serikat buruh, asosiasi buruh dan badan-badan profesi yang lebih banyak beroperasi di tingkat nasional dan bahkan internasional daripada di tingkat lokal.

Masyarakat kesejahteraan harus waspada terhadap *pemusatan kekuasaan yang berlebihan di tangan pemerintah pusat*, perusahaan-perusahaan negara dan usaha-usaha komersial negara, karena hal itu menciptakan suatu perasaan ketidakmampuan dan keterasingan di benak warga negara biasa, yang menyebabkan mereka berhenti mengidentifikasi diri dengan jalannya urusan-urusan umum karena mereka merasa tidak mampu melakukan pengaruh efektif apapun.

Persepsi meningkatnya ketakacuhan, skeptisisme dan penarikan ini mendasari tuntutan-tuntutan akan dan janji-janji *partisipasi*, yang telah menjadi salah satu kata kunci dalam diskusi sekarang ini. Sejauh ini tidak dicapai banyak kemajuan dalam menjelaskan bagaimana hal itu bisa menjadi unsur penting dalam panggung politik dan administrasi kontemporer. Tidak pada tempatnya untuk menyelidiki sebabnya secara terinci di sini, dan saya hanya memikirkan untuk menekankan arti pentingnya dalam negara kesejahteraan.

Sentralisasi sering dimasukkan dalam administrasi publik oleh politisi yang marah untuk memperbaiki laporan ketidakadilan akibat penyediaan suatu pelayanan yang tidak sama di bagian-bagian negeri yang berlainan. Kendati pemindahan kekuasaan, perbedaan-perbedaan besar biasanya bertahan dengan sedikit perubahan. Tetapi pemindahan hak dari suatu masyarakat lokal untuk menentukan kebijaksanaan-kebijaksanaannya sendiri bisa mengurangi kesejahteraan.

Sejauh ini negara kesejahteraan adalah suatu negara sentralisasi, tetapi hal ini tidak boleh dianggap sebagai suatu syarat yang perlu atau biasa. Gunnar Myrdal dengan tepat menegaskan "relevansi negara demokrasi desentralisasi yang utopis berada di mana, dalam rangka kebijaksanaan-kebijaksanaan me-

nyeluruh yang semakin efektif yang diambil untuk seluruh masyarakat nasional, para warga negara itu sendiri memikul semakin banyak tanggung jawab untuk mengorganisasi pekerjaan dan kehidupan mereka lewat kerja sama dan tawar-menawar lokal dan sektoral dengan campur tangan langsung negara yang minimum.”³ Resep ini cocok sepenuhnya dengan keyakinan saya dan bisa dilaksanakan.

Kesejahteraan bukan hanya terletak dalam produksi pemerintah atau pelayanan-pelayanan yang diberikannya, tetapi juga dalam *pelaksanaan proses pemerintahan*. Mereka yang paling bersemangat untuk mengurangi ketidak-samaan sosial dan ekonomi antara kelas-kelas dan orang-orang seringkali adalah mereka yang paling getol untuk memusatkan kekuasaan di tangan menteri-menteri dan birokrasi terpusat, dan secara demikian meningkatkan ketidaksamaan politik dan administratif dalam negeri. Ini bukanlah cara untuk membangun suatu masyarakat kesejahteraan. *Kesejahteraan tanpa kebebasan tidak dapat diwujudkan* seperti juga *kebebasan tanpa kesejahteraan*. Negara kesejahteraan harus mencakup sebanyak mungkin kebebasan maupun kesejahteraan. Ini hanya bisa dicapai kalau kita cukup jeli untuk melihat adanya kaitan antara kedua unsur pokok masyarakat yang baik itu. Ini berlaku bukan saja untuk perorangan melainkan juga untuk lembaga-lembaga. Kebebasan individual sekarang ini di Inggris dalam bahaya erosi sehingga telah tiba saatnya untuk menetapkan suatu undang-undang mengenai hak-hak sipil dasar.

Saya katakan dalam buku ini bahwa kita tidak dapat mempunyai suatu negara kesejahteraan yang sungguh-sungguh tanpa suatu masyarakat kesejahteraan sebagai imbangannya; bahwa masing-masing melengkapi yang lain; dan bahwa sejauh ini kita hanya mencapai suatu keberhasilan terbatas dalam membangun suatu negara kesejahteraan karena terdapat begitu banyak unsur dalam masyarakat dan kebijaksanaan-kebijaksanaan kita yang bertentangan dengan tujuan itu.

Perubahan-perubahan yang paling kita perlukan dewasa ini untuk menjadi suatu masyarakat kesejahteraan adalah seperti berikut. *Pertama*, setiap orang harus mengerti dan menerima *kewajiban-kewajiban* yang harus melengkapi hak-hak yang dinikmatinya dalam negara kesejahteraan. Ini terutama berlaku untuk kewajiban bekerja, tidak mengganggu ekonomi, mempertahankan pelayanan-pelayanan umum yang pokok dan industri-industri yang dinasionalisasi, memanfaatkan sepenuhnya pendidikan yang disediakan oleh pemerintah, menjunjung tinggi hukum dan membantu menegakkan ketertiban.

³*Beyond the Welfare State* (1960), hal. 70.

Kedua, setiap orang harus berusaha menjamin agar mereka yang bieara atas nama suatu organisasi tempat dia menjadi anggota dapat pula *mewakili pandangan-pandangannya*. Dalam serikat-serikat buruh dan perhimpunan-perhimpunan mahasiswa kelompok-kelompok keeil kaum militan, sering dipilih oleh sebagian keeil anggotanya melaksanakan kekuasaan atau pengaruh yang besar atas nama seluruh organisasi, biarpun mayoritas anggota tidak sependapat dan sering berbeda pendapat dengan mereka. Luasnya perwakilan yang salah ini terungkap secara dramatis dalam referendum mengenai Pasaran Bersama, ketika mayoritas besar pemilih memberikan suara mereka menentang oposisi melawan Inggris tetap dalam MEE oleh komite eksekutif serikat-serikat buruh, TUC, Komite Eksekutif Nasional Partai Buruh dan Konperensi Tahunan Partai Buruh. Kesempatan untuk berbeda pendapat secara formal lewat suatu pemungutan suara rahasia jarang terjadi, tetapi kesempatan untuk memprotes, menolak atau menentang usul-usul yang ekstrem dan mengacaukan, untuk menunjukkan sifat tidak mewakili mereka yang disebut wakil, hampir selalu ada. Kesempatan ini jarang digunakan oleh mayoritas akibat kekurangan keberanian dan rasa loyalitas yang salah. Suatu masyarakat kesejahteraan menuntut *keberanian moral untuk berbeda pendapat* dalam keadaan serupa itu.

Ketiga, sementara kebijaksanaan tradisional di Inggris perlu ditinjau kembali. Sebuah klise yang masih beredar ialah bahwa di Uni Soviet dan negara komunis di Eropa Timur lainnya berpegangan bahwa individu adalah untuk negara sedangkan dalam peradaban Barat, negara adalah untuk individu. Suatu pertanyaan yang lebih relevan ialah apakah berbagai jenis organisasi pemerintah di Inggris ditujukan demi keuntungan bangsa, atau negara, atau para warganya, atau organisasi-organisasi itu sendiri dan mereka yang mengelolanya. Ini berlaku untuk sementara perusahaan komersial yang besar, serikat buruh, organisasi profesi, dan bahkan sementara organisasi amal. Jawabannya adalah jelas dalam hal suatu lembaga seperti National Trust, yang mengabdikan kepada kepentingan bangsa dalam menyelamatkan warisan kebudayaan nasional secara menyolok dan unik. Dapatkah hal itu dikatakan mengenai National Council for Civil Liberties, atau Lord's Day Observance Society, atau serikat-serikat buruh yang kebijaksanaan-kebijaksanaan restriktifnya mengakibatkan terlalu banyak tenaga dalam produksi televisi atau industri surat kabar? Sebelum Perang Dunia II sementara ahli filsafat politik terkemuka seperti Harold Laski dan G.D.H. Cole adalah pluralis karena mereka takut dan tidak senang dengan negara yang mahakuasa. Kini pluralisme mengambil-alih pimpinan ekonomi dan pelayanan-pelayanan sosial, dan menganeam kekuasaan parlemen. Kendali yang paling efektif untuk kekuasaan lembaga-lembaga nonpemerintah yang telah menjadi pusat-pusat kekuasaan harus datang dari para anggotanya sendiri.

Keempat, serikat-serikat buruh yang lebih kuat harus mengerti bahwa penggunaan tak terbatas kekuasaan mereka untuk memaksa kaum majikan atau pemerintah menyetujui penyelesaian upah yang inflasioner daripada menghadapi bencana pemogokan yang berkepanjangan, menunjukkan imoralitas, mengaitkan kemampuan untuk mengganggu ekonomi dengan keloban dan keserakahan sekelompok orang yang anti-sosial. Bila tidak dikendalikan, tindakan-tindakan dan sikap serupa itu akan merongrong negara kesejahteraan dan tidak memungkinkan terwujudnya masyarakat kesejahteraan. Masyarakat serupa itu menuntut *penggunaan kekuasaan secara terbatas* oleh siapa pun memegangnya; dan pengendalian penggunaannya harus dilakukan dalam pengetahuan yang sadar bahwa hal itu diperlukan demi kepentingan komunitas yang lebih luas.

Resep-resep ini tidak mudah dilaksanakan, tetapi sangat penting. Tiada jalan pintas menuju masyarakat kesejahteraan, tanpa konflik, pamrih dan tiadanya sepakat kata yang menandai keadaan sekarang ini.

Demokrasi Ekonomi dan Privatisasi BUMN

Pande Radja SILALAH

PENGANTAR

Di Indonesia terdapat tiga komponen peserta dalam kegiatan ekonomi yaitu, koperasi, sektor pemerintah termasuk BUMN dan Perusahaan Swasta. Selama kurang lebih dua puluh tahun terakhir ini masing-masing komponen ini mengalami perubahan dalam bentuk dan irama yang berbeda dan dalam proses perubahan tersebut ternyata kegiatan komponen yang satu mempengaruhi komponen yang lain. Proses perubahan dan perubahan itu sendiri dalam beberapa tahun belakangan ini menimbulkan berbagai masalah sehingga timbul pertanyaan: apakah proses perubahan dan perubahan itu sendiri telah sesuai dan sejalan dengan tujuan pembangunan dalam bidang ekonomi -- yang pelaksanaannya harus berdasarkan demokrasi ekonomi.

Pembicaraan mengenai demokrasi ekonomi, khususnya dalam beberapa tahun belakangan ini bukan hanya terjadi di Indonesia. Di negara-negara industri maju seperti Amerika Serikat, Jerman Barat dan Jepang, masalah yang menyangkut demokrasi ekonomi secara intensif dibahas. Pendapat-pendapat yang dikemukakan berbeda-beda dan hal ini tentu tidak terlepas dari perbedaan dalam kondisi dari masing-masing negara. Dari pendapat-pendapat yang dikemukakan di negara industri maju terdapat suatu hal yang menonjol yaitu adanya keinginan untuk melakukan perubahan dalam pengambilan keputusan ekonomi yaitu dari yang selama ini cenderung terkonsentrasi agar menjadi lebih menyebar.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 dicantumkan dasar demokrasi ekonomi dan hal ini dipertegas kembali dalam GBHN dengan mengemukakan ciri-ciri positif yang perlu dikembangkan dan dipertahankan dan ciri-ciri

negatif yang harus dihindarkan dalam demokrasi ekonomi. Sesuai dengan hakikatnya, ketentuan-ketentuan yang ada dalam UUD dan GBHN adalah bersifat umum, sehingga bila dihadapkan dengan keadaan yang berlaku dalam kehidupan ekonomi, sering timbul persoalan -- yang kalau dibiarkan berlarut-larut akan dapat memperburuk kehidupan ekonomi dari seluruh anggota masyarakat.

Beberapa bulan yang lalu tercetus pendapat yang intinya menganjurkan agar Indonesia melakukan privatisasi terhadap sebagian BUMN. Terhadap gagasan ini timbul pendapat yang pro dan kontra. Mereka yang tidak setuju ada yang beranggapan bahwa tindakan privatisasi tidak sesuai bahkan sangat bertentangan dengan demokrasi ekonomi karena kalau gagasan tersebut dilaksanakan perekonomian Indonesia akan dikuasai oleh segelintir anggota masyarakat.

Gagasan privatisasi BUMN tampaknya perlu dikaji lebih dalam dan ditempatkan dalam kerangka pelaksanaan pembangunan ekonomi yang dicita-citakan oleh seluruh masyarakat Indonesia. Pengkajian tidak akan memadai atau memberi gambaran yang jelas bila hanya dilakukan secara partial sehingga pembahasan yang lebih menyeluruh sangat penting artinya. Privatisasi BUMN sesedikitnya perlu dikaitkan dengan distribusi dan pembagian asset nasional, pembagian pendapatan, perkembangan perusahaan negara, swasta dan koperasi.

Dalam kertas kerja ini masalah-masalah yang dikemukakan di atas akan ditelaah secara lebih komprehensif dengan maksud agar permasalahannya menjadi semakin jelas. Dengan demikian diharapkan hal ini dapat menjadi masukan bagi usaha pembangunan ekonomi yang berdasarkan kepada demokrasi ekonomi.

DISTRIBUSI DAN PENGGUNAAN ASSET NASIONAL

Dalam membahas demokrasi ekonomi, distribusi dan penggunaan faktor-faktor produksi perlu diketahui, bahkan sebenarnya pengetahuan mengenai hal ini merupakan salah satu syarat pokok yang harus dipenuhi agar negara dapat menjalankan fungsi penguasaan dan pengarahan yang dimaksudkan dalam UUD dan GBHN secara efektif.

Di masa lalu, tanah merupakan faktor produksi yang paling dominan, sehingga masalah demokrasi ekonomi dalam kadar terbesarnya berkisar kepada masalah distribusi dan penggunaan tanah. Sejalan dengan kemajuan dalam bidang ekonomi, tanah sebagai salah satu faktor produksi secara relatif

Tabel 1

NILAI TAMBAH PER KAPITA MENURUT SEKTOR KEGIATAN EKONOMI
(rupiah)

Sektor	1971	1980
1. Pertanian padi	57.624	319.406
2. Pertanian bahan makanan pokok lainnya	22.839	165.021
3. Tanaman pertanian lainnya	223.929	988.312
4. Peternakan dan hasil-hasilnya	350.750	972.447
5. Kehutanan	1.000.776	1.759.215
6. Perikanan	285.000	938.913
7. Pertambangan dan penggalian	3.614.671	33.716.302
8. Industri makanan, minuman dan tembakau	248.662	1.443.706
9. Industri manufaktur lainnya	154.805	750.886
10. Pengilangan minyak	609.379	4.083.467
11. Listrik, gas dan air minum	1.077.652	3.663.167
12. Bangunan	288.428	1.636.038
13. Perdagangan	266.781	1.027.346
14. Restoran dan hotel	74.279	745.452
15. Pengangkutan dan komunikasi	345.318	1.097.696
16. Keuangan, real estate dan jasa perusahaan	1.740.708	8.175.347
17. Pemerintahan umum dan pertahanan	140.194	1.220.288
18. Jasa-jasa lainnya	76.134	507.521
19. Sektor yang tidak jelas batasnya	—	—
Total	103.497	858.962

Sumber: BPS, *Input-Output Table 1971 dan 1980*.

Tabel 2

BANYAKNYA RUMAH TANGGA PERTANIAN DAN LUAS TANAH YANG DIKUASAI
(INDONESIA) HA

Luas Tanah	1983	%
< 0,05	1.271.067	6,5
0,05 - 0,09	1.167.370	6,0
0,10 - 0,24	3.155.471	16,2
0,25 - 0,49	3.938.371	20,2
0,50 - 0,74	2.797.812	14,3
0,75 - 0,99	1.445.451	7,4
1,00 - 1,99	3.297.609	16,9
2,00 - 2,99	1.294.048	6,6
3,00 -	1.134.312	5,8
Total:	19.504.787	100

Sumber: BPS, *Sensus Pertanian 1983*.

berkurang bobotnya sedang di lain pihak modal dan ketrampilan semakin besar bobotnya. Padahal penguasaan kedua jenis faktor produksi yang disebut terakhir ini sulit dan semakin sulit dilakukan.

Karena di masa lalu tanah adalah merupakan faktor produksi utama maka pembangunan yang berdasarkan demokrasi ekonomi lebih mudah dilakukan melalui usaha pemerataan penguasaan dan/atau pemilikan tanah. Tetapi dewasa ini terlebih di masa yang akan datang dengan semakin besarnya bobot faktor produksi modal dan ketrampilan dalam proses produksi dan selanjutnya dalam menciptakan pendapatan, pelaksanaan pembangunan berdasarkan demokrasi ekonomi tentu akan semakin sulit.

Kenyataan membuktikan bahwa sejalan dengan pertumbuhan ekonomi, struktur ekonomi Indonesia mengalami perubahan. Kalau di masa lalu saham sektor pertanian atau sektor yang lebih mengandalkan tanah sebagai faktor produksi utama sangat dominan maka dewasa ini telah berubah dan bertambah kecil. Kecenderungan ini akan berjalan terus. Perubahan ini pada hakikatnya tidak akan menimbulkan persoalan besar dalam kaitannya dengan demokrasi ekonomi seandainya hasil dari perubahan tersebut dinikmati secara lebih merata oleh seluruh anggota masyarakat.

Tetapi data-data yang tersedia yang walaupun belum lengkap menunjukkan indikasi yang menimbulkan pertanyaan. Dari Tabel 1 dapat dilihat bahwa nilai tambah per kapita tenaga kerja di masing-masing sektor sangat bervariasi. Sektor yang melibatkan sebagian terbesar anggota masyarakat yaitu sektor pertanian ternyata menghasilkan nilai tambah yang relatif lebih kecil. Kalau data ini dikaitkan dengan hasil Sensus Pertanian tahun 1983 maka indikasinya akan semakin jelas. Seperti diperlihatkan dalam Tabel 2, sebagian besar rumah tangga pertanian menguasai lahan yang sangat kecil. Dari sebanyak 19.504.787 rumah tangga pertanian dalam tahun 1983 ternyata terdapat 9.532.279 rumah tangga pertanian atau 48,9% dari seluruh rumah tangga pertanian menguasai tanah yang luasnya lebih kecil dari 0,5 ha. Dengan pembagian penguasaan tanah seperti ini segera terbayang bahwa nilai tambah yang dapat dinikmati oleh sebagian besar petani adalah sangat kecil dan tampaknya akan semakin sulit bagi mereka ini untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya jika hanya mengandalkan kegiatan dalam sektor pertanian. Dengan komposisi penguasaan tanah seperti yang ditunjukkan oleh Sensus Pertanian 1983, di sisi lain dapat diperkirakan bahwa sebagian rumah tangga pertanian akan memperoleh nilai tambah yang akan melebihi kebutuhan konsumsinya. Tentu menjadi pertanyaan, ke mana surplus tersebut akan dialihkan, apakah akan terus disalurkan untuk memperluas penguasaan tanah atau apakah akan disalurkan ke dalam kegiatan ekonomi lainnya. Tampaknya, kedua pilihan tersebut akan dimanfaatkan sesuai dengan rangsangan keuntungan yang ditawarkan oleh masing-masing pilihan.

Dalam Pelita IV yang sedang dilaksanakan dewasa ini dinyatakan bahwa, akan dilanjutkan dan ditingkatkan kebijaksanaan pembangunan yang berlandaskan pada Trilogi Pembangunan, yaitu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya yang menuju pada terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat, pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan stabilitas yang sehat dan dinamis. Dalam rangka pelaksanaan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya akan dilanjutkan dan makin diperluas pelaksanaan delapan jalur pemerataan yang di antaranya adalah pemerataan pembagian pendapatan, pemerataan kesempatan kerja dan pemerataan kesempatan berusaha. Kalau ketentuan-ketentuan ini dapat ditafsirkan sebagai kebijakan pelaksanaan pembangunan ekonomi yang berdasarkan demokrasi ekonomi, tentu perlu dipertanyakan bagaimana hal tersebut dapat dilakukan sementara konsentrasi penguasaan faktor produksi cenderung terjadi. Apakah pilihan masih tepat bila pemerataan penguasaan faktor selalu terus mendapat tekanan dan prioritas atau apakah kita tidak lebih tepat jika memberi perhatian khusus untuk pemerataan hasil-hasil pembangunan sesuai dengan kondisi dan tuntutan pembangunan ekonomi.

Dari data dan kecenderungan yang terjadi seperti yang dikemukakan di atas tampaknya adalah lebih tepat bila Indonesia mencurahkan lebih banyak perhatian ke arah pemerataan hasil-hasil kegiatan ekonomi tanpa melupakan pemerataan pemilikan atau penguasaan faktor-faktor produksi lainnya. Pemerataan penguasaan/pemilikan faktor produksi adalah penting tetapi hendaknya hal ini jangan sampai menghambat proses peningkatan hasil atau nilai tambah yang akan diperoleh oleh anggota masyarakat.

Sampai sekarang, Indonesia sudah tiga kali melaksanakan Pelita dan dalam Pelita IV yang sedang dilaksanakan sekarang tetap ditekankan bahwa usaha pemerataan akan dilakukan. Namun demikian, kenyataan membuktikan bahwa sampai saat ini Indonesia belum mempunyai data yang terinci mengenai pembagian pendapatan apalagi distribusi dan penggunaan asset nasional. Ketidaktahuan ini tidak dapat dibiarkan berlarut-larut, terlebih karena kebijaksanaan pembangunan adalah pemerataan seperti yang dinyatakan dalam GBHN. Tanpa tersedianya data yang terinci mengenai distribusi asset atau faktor produksi akan semakin mudah dinyatakan bahwa pembangunan di Indonesia semakin tidak didasarkan kepada demokrasi ekonomi, dan walaupun hal ini benar, sangat sulit melakukan usaha penyempurnaan sesuai dengan yang diinginkan.

KOPERASI DAN PERANANNYA

Dalam Penjelasan UUD 1945 mengenai Pasal 33 antara lain dinyatakan bahwa, "produksi dikerjakan oleh semua untuk semua di bawah pimpinan

atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang-seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi.” Sejak diberlakukannya UUD 1945 dan khususnya sejak pemerintahan Orde Baru banyak usaha-usaha yang telah dilakukan oleh pemerintah untuk memajukan usaha koperasi. Usaha ini dalam beberapa tahun terakhir ini telah berhasil melibatkan cukup banyak anggota masyarakat. Dalam tahun 1985 misalnya jumlah anggota koperasi telah mencapai 20.285.000 orang atau melibatkan lebih dari 10% dari seluruh penduduk Indonesia. Namun demikian peranan koperasi dalam perekonomian Indonesia masih sangat kecil. Dalam tahun 1985, modal usaha per anggota hanya kira-kira Rp 30.500,00 dan nilai usaha per anggota hanya kira-kira Rp 109.130,00. Dari data ini dapat disimpulkan bahwa secara rata-rata setiap anggota koperasi belum dapat memenuhi kebutuhan hidupnya dari koperasi. Hal ini tentu menimbulkan pertanyaan, apakah Indonesia masih dapat terus mengembangkan koperasi dengan cara-cara yang telah dilakukan selama ini dan bilamana memang benar koperasi lebih sesuai dengan kebudayaan kita, kenapa koperasi di Indonesia sangat lambat perkembangannya.

Di beberapa negara yang menganut ekonomi pasar terdapat koperasi yang berhasil dalam usahanya dan mampu bersaing dengan usaha sejenis milik swasta. Koperasi yang bersangkutan dapat berkembang dalam persaingan yang ketat karena asosiasi modal dan/atau orang ataupun kombinasinya dikelola menurut prinsip efisiensi. Tidak dapat disangkal bahwa di Indonesia usaha koperasi yang mampu bersaing secara sehat dengan perusahaan-perusahaan lainnya dapat dikembangkan. Tetapi untuk ini persyaratan efi-

Tabel 3

PERKEMBANGAN, JUMLAH, MODAL USAHA, NILAI USAHA SERTA ANGGOTA KOPERASI

	Koperasi Non KUD	KUD	Jumlah	Modal Usaha (Juta Rp)	Modal Usaha (Juta Rp)
1983	18.788	6.373	25.161	537.650	2.114.434,0
1984	19.803	6.629	26.432	467.575	1.490.112,0
1985	21.214	6.979	28.103	6.188.045	2.213.702,6
Anggota	(000)	—	—	—	—
1983	4.044	9.608	13.652	—	—
1984	4.394	12.008	16.402	—	—
1985	5.370	14.916	20.285	—	—

Sumber: Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia, 15 Agustus 1986.

siensi harus dipenuhi dan di lain pihak motif memperoleh keuntungan tidak dapat dikesampingkan. Hanya dengan motif mencari keuntunganlah koperasi dapat berkembang.

Tidak dapat disangkal bahwa dengan bentuk usaha koperasi, pembagian hasil usaha akan lebih merata sehingga dengan mengembangkan usaha ini pembangunan yang berdasarkan demokrasi ekonomi akan lebih mudah diwujudkan. Tetapi kiranya adalah salah jika beranggapan bahwa hanya dengan usaha koperasi pemerataan hasil kegiatan ekonomi dapat dicapai. Bahkan kiranya perlu disadari bahwa walaupun hasil yang diperoleh masyarakat dalam kurun waktu tertentu merata hal ini akan dapat dipertahankan untuk selamanya. Kita mengetahui bahwa setiap anggota masyarakat mempunyai pandangan tertentu terhadap pendapatan, konsumsi, investasi dan ini berkaitan dengan selera, ekspektasi dari setiap anggota masyarakat.

Mengamati perkembangan usaha koperasi di Indonesia harus diakui bahwa selama koperasi tidak mempunyai motif untuk mencari keuntungan dan/atau investasi dan selama pembentukannya selamanya hanya didasarkan kepada persamaan, maka baik dalam jangka pendek maupun jangka menengah usaha ini akan sulit berkembang, bahkan sekalipun dipaksakan maka yang akan terjadi adalah inefisiensi dalam penggunaan dan alokasi sumber-sumber yang dimiliki. Namun demikian semangat kerjasama mutlak terus untuk dipelihara dan dikembangkan karena dengan demikian hasil kegiatan ekonomi dapat dinikmati oleh anggota masyarakat lebih merata tanpa ada perasaan dirugikan oleh sebagian anggota masyarakat.

PERUSAHAAN SWASTA

Perkembangan perusahaan swasta yang terjadi dalam beberapa tahun belakangan ini kalau tidak diamati secara proporsional dapat menimbulkan kerisauan bagi sekelompok anggota masyarakat. Di Indonesia hak milik perorangan diakui. Karena pemilikan faktor-faktor produksi seperti dikatakan dalam uraian sebelumnya tidak merata maka ketimpangan dalam distribusi hasil kegiatan ekonomi dan selanjutnya kecenderungan konsentrasi keputusan dalam bidang ekonomi sangat sulit dihindarkan. Kalaupun dapat dihindarkan melalui peraturan, seperti kebijakan di bidang perpajakan, tindakan tersebut tidak selamanya sejalan dengan tuntutan pembangunan ekonomi.

Masalah ekonomi yang sampai sekarang paling menonjol di Indonesia adalah masalah penciptaan lapangan kerja yang lebih luas dan sekaligus untuk meningkatkan pendapatan masyarakat, investasi yang bersumber dari tabungan masyarakat tidak dapat diabaikan. Penelitian empiris menunjukkan bahwa di negara-negara berkembang seperti Indonesia, sebagian terbesar dari

tabungan masyarakat berasal dari sebagian kecil anggota masyarakat yang berpendapatan tinggi. Seandainya pendapatan masyarakat yang berpendapatan tinggi dipotong terlalu besar, misalnya, melalui penerapan sistem perpajakan yang progresif maka investasi yang bersumber dari masyarakat akan buntung. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa bilamana Indonesia masih tetap berkeinginan mempertahankan dan/atau memelihara kreativitas masyarakat, meningkatkan kesejahteraan ekonomi masyarakat secara optimal dan menghindari etatisme, maka sampai beberapa tahun yang akan datang peningkatan pendapatan yang terus-menerus dari golongan masyarakat yang berpendapatan tinggi sulit dihindarkan. Yang mungkin dapat dan tepat dilakukan adalah menciptakan percepatan peningkatan pendapatan bagi golongan masyarakat berpendapatan rendah dan menengah. Atau secara lebih khusus, memperbesar jumlah anggota masyarakat yang mempunyai surplus pendapatan (tabungan), dan selanjutnya menyalurkan surplus tersebut untuk tujuan yang produktif dan selaras dengan demokrasi ekonomi.

Kekhawatiran bahwa perekonomian Indonesia cenderung dikuasai oleh sebagian kecil anggota masyarakat sebenarnya bukan tanpa alasan. Data statistik menunjukkan bahwa selama periode 1971-1980 misalnya Indonesia berhasil menciptakan pertumbuhan nilai tambah secara rata-rata hampir sebesar 31% (atas nilai nominal) setiap tahun. Tetapi kalau dilihat komponen dari nilai tambah tersebut, ternyata sebagian terbesar merupakan surplus usaha dan hanya sebagian kecil yang merupakan upah dan gaji. Dalam tahun 1971 misalnya, komponen surplus usaha dalam nilai tambah adalah 62,36% sementara upah dan gaji hanya 29,19%. Selanjutnya dalam tahun 1980, komponen upah dan gaji turun menjadi 24,14% sedang komponen surplus usaha justru meningkat menjadi 71,22%. Perkembangan yang memprihatinkan ini tidak terlepas dari ketidakmampuan Indonesia menciptakan lapangan kerja yang memadai walaupun sering dikemukakan bahwa tingkat pengangguran semakin kecil. Seandainya kita berhasil menekan tingkat pengangguran atau menciptakan lapangan kerja secara memadai maka bagian yang akan diterima oleh tenaga kerja akan semakin besar.

Dalam keadaan ekonomi seperti sekarang, pilihan yang tersedia bagi Indonesia untuk menghindari kecenderungan konsentrasi penguasaan alat-alat produksi dan selanjutnya pendapatan memang sangat terbatas. Oleh karenanya menghidupkan dan memelihara semangat kerjasama semakin penting artinya. Dalam keadaan di mana tersedia jumlah tenaga kerja yang cukup banyak dan berhadapan dengan pemakai tenaga kerja yang jumlahnya sedikit tidak dapat dihindari bahwa "bargaining position" dari yang disebut terakhir ini lebih kuat. Dan lebih celakanya di Indonesia masih kuat anggapan bahwa minimalisasi biaya identik dengan maksimalisasi profit sehingga usaha peningkatan profit sering dilakukan dengan rangsangan atau usaha yang tidak tepat

(menekan tingkat upah) atau tindakan yang kurang sesuai dengan tuntutan masyarakat secara keseluruhan.

Walaupun kecenderungan konsentrasi seperti yang dikemukakan sulit dihindarkan sesedikitnya dalam jangka pendek, tidak berarti bahwa sudah tertutup kemungkinan bagi Indonesia untuk melaksanakan pembangunan berdasarkan demokrasi ekonomi. Yang penting dilakukan sekarang adalah bagaimana mempercepat proses ini berakhir dan sementara itu meyakinkan masyarakat agar bersedia membayar harga yang patut dan sulit dielakkan tersebut.

SEKTOR PEMERINTAH, DAN BUMN

Perhatian masyarakat terhadap BUMN belakangan ini tampaknya semakin besar bahkan belum lama berselang timbul gagasan agar Indonesia melakukan privatisasi terhadap BUMN. Dilihat dari skalanya dapat dikatakan bahwa BUMN cukup dominan dalam perekonomian Indonesia. Kalau dibandingkan dengan koperasi misalnya, dalam tahun 1985 nilai usaha BUMN hampir tiga belas kali nilai usaha koperasi padahal jumlah koperasi hampir seratus tiga puluh satu kali lebih banyak dari BUMN.

Timbulnya gagasan privatisasi BUMN pada hakikatnya didorong oleh berbagai faktor yang diantaranya dan yang paling pokok adalah adanya keinginan untuk memanfaatkan sumber-sumber yang ada secara lebih optimal. Sudah umum diketahui bahwa kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh BUMN dewasa ini sangat beraneka-ragam dan sebagian dari kegiatan tersebut masih dapat dilakukan secara lebih efisien sejalan dengan usaha menegakkan demokrasi ekonomi.

Sesuai dengan UUD 1945 dan fungsi pemerintah dalam perekonomian, eksistensi BUMN sebagai instrumen tidak dapat ditiadakan. Yang menjadi masalah di Indonesia adalah fungsi ganda yang dibebankan kepada BUMN; yaitu fungsi mencari keuntungan dan fungsi sosial atau sebagai agen pembangunan dalam prosesnya sering menimbulkan masalah. Dalam menjalankan fungsi yang disebut pertama sebagian BUMN dianggap kurang berhasil padahal terhadap mereka telah disediakan berbagai fasilitas dan kesempatan, padahal pemberian fasilitas dan kesempatan tersebut, sering menimbulkan distorsi dalam alokasi dan penggunaan sumber-sumber yang tersedia.

Dihadapkan dengan masalah hilangnya atau menciutnya rezeki minyak dan keinginan untuk mempercepat laju pembangunan yang sesuai dengan demokrasi ekonomi, maka privatisasi BUMN dalam pemikiran dinamis patut mendapat perhatian.

Usaha privatisasi BUMN yang dimaksudkan tidak hanya meliputi penjualan BUMN kepada swasta atau koperasi secara sekaligus. Usaha privatisasi yang dimaksudkan juga mencakup penjualan saham-saham BUMN, kepada para karyawannya (profit sharing), penjualan saham kepada pihak swasta dan yang lebih penting adalah privatisasi perlakuan bilamana kegiatan ekonomi yang dilakukan seharusnya kompetitif dengan pihak swasta.

Untuk maksud tersebut sudah barang tentu pada tingkat pertama fungsi instrumental dari BUMN ini perlu dirumuskan dan bila perlu dipisahkan, apakah fungsi pembangunan, fungsi suplai, fungsi stabilisasi kegiatan ekonomi atau fungsi kompetitif. Selanjutnya, untuk menunjang usaha privatisasi BUMN tersebut pasar modal yang memadai merupakan prasyarat yang harus dipenuhi.

Seperti dikemukakan dalam uraian terdahulu, sejalan dengan kemajuan dalam bidang ekonomi, golongan masyarakat yang memperoleh surplus pendapatan semakin besar jumlahnya. Kenyataan menunjukkan bahwa penyaluran surplus pendapatan ini di Indonesia sangat terbatas. Dengan privatisasi BUMN diharapkan penyaluran dana yang dimaksudkan menjadi lebih luas dan ini sejalan dengan usaha demokrasi ekonomi.

Salah satu alasan yang menyebabkan beberapa orang tertentu tidak setuju dengan gagasan privatisasi BUMN adalah karena adanya ketakutan bahwa dengan privatisasi tersebut, konsentrasi kekuatan ekonomi cepat terjadi dan semakin kuat. Ketakutan ini kurang beralasan sesedikitnya karena dua alasan. *Pertama*, dengan jalan pengaturan penjualan saham (baik mengenai jumlah maupun waktunya serta bentuknya) maka konsentrasi dapat dihindari. *Kedua*, privatisasi BUMN tidak akan berakhir dalam jangka pendek, karena di samping privatisasi perusahaan-perusahaan yang sudah ada, pemerintah dapat dan perlu membuka dan terus membuka perusahaan yang dianggap menguntungkan (sebagai pionir) dan selanjutnya melakukan privatisasi.

Hampir bersamaan dengan lahirnya gagasan privatisasi BUMN, sering dikemukakan agar pemerintah melakukan pembidangan atau pembatasan kegiatan ekonomi yang dapat dilakukan oleh masing-masing peserta (yaitu, sektor pemerintah, swasta dan koperasi). Pendapat tersebut semakin sering dikemukakan terutama sebagai refleksi dari semakin kuatnya persaingan antarpeserta dan persaingan tersebut dalam praktek dianggap kurang wajar. Pembatasan kegiatan atau spesialisasi kegiatan seperti yang diinginkan pada hakikatnya tidak sesuai dengan tuntutan pembangunan ekonomi, karena dengan cara seperti ini dapat dipastikan Indonesia akan lebih mudah terjebak dalam penggunaan dan alokasi sumber-sumber secara tidak efisien dan tidak ekonomis. Kalau persaingan yang terjadi selama ini dianggap tidak wajar, maka yang perlu dilakukan adalah menghilangkan ketidakwajaran tersebut

dan bukan lari dari persaingan. Bukankah dengan persaingan yang sehat, kreativitas anggota masyarakat dapat tumbuh dan berkembang, efisiensi dapat ditingkatkan, alokasi sumber-sumber menjadi optimal dan distorsi-distorsi dalam bidang ekonomi dapat dihindarkan?

Tabel 4

KOMPOSISI KOMPONEN DARI NILAI TAMBAH
(Milyar Rupiah)

	1971	1975	1980
Upah dan gaji	1.246,43 (29,19%)	3.408,50 (24,89%)	11.667,42 (24,14%)
Surplus usaha	2.662,85 (62,36%)	9.327,85 (68,12%)	34.419,17 (71,22%)
Penghapusan	227,84 (5,34%)	681,04 (4,97%)	2.617,83 (5,42%)
Pajak tidak langsung	133,27 (3,12%)	276,85 (2,02%)	1.116,38 (2,30%)
Subsidi	— —	— —	- 1.490,73 (- 3,08%)
Total nilai tambah	4.270,39 (100,00%)	13.694,24 (100,00%)	48.330,07 (100,00%)

Sumber: BPS, *Input-Output Table 1971, 1975, 1980*.

Tabel 5

SUMBANGAN BUMN KEPADA PENDAPATAN PAJAK
DAN BUKAN PAJAK
(Milyar Rupiah)

	1983/84	1984/85	1985/86
1. Pajak Penghasilan (Badan)	757,4	1.210,0	1.668,1
2. Pajak Penghasilan BUMN	357,0	681,3	601,1
3. Penerimaan Non-Pajak	519,0	687,3	1.491,9
4. Dividen/DPS/BLP	171,2	265,7	625,0
5. (2)/(1) %	47,1	56,3	36,0
6. (4)/(1) %	33,0	38,7	41,9

Sumber: Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden RI, 15 Agustus 1986.

Tabel 6

PERKEMBANGAN KEGIATAN BUMN (Milyar Rupiah)			
Kegiatan	1983/84	1984/85	1985/86
1. Total Aktiva	70.185	86.594	99.249
2. Penjualan	20.891	26.487	28.669
3. Laba	2.296	2.642	2.426
4. Penyertaan Modal Pemerintah pada BUMN	591,7	336,2	412,3
Profit Margin (%)	11,0	10,0	8,5
ROI (%)	3,3	3,1	2,4

Sumber: Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden RI, 15 Agustus 1986.

Tabel 7

PERKEMBANGAN STATUS BUMN, 1983/84 - 1985/86			
Status	1983/84	1984/85	1985/86
1. Tunggal	123	124	123
2. Patungan	28	28	33
3. Perum	27	31	32
4. Perjan	2	2	2
5. PN	21	17	9
6. PT Lama	12	11	7
7. Status Khusus	9	9	9
Jumlah	222	222	215

Sumber: Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden RI, 15 Agustus 1986.

Besarnya sumbangan BUMN bagi penerimaan negara khususnya penerimaan Pajak Perseroan (Lihat Tabel 4) sering dijadikan alasan untuk tidak menerima gagasan privatisasi BUMN. Tetapi sehubungan dengan ini kiranya perlu dipertanyakan, apakah dengan privatisasi BUMN dan pengelolaan BUMN secara lebih efisien penerimaan pajak akan berkurang atau bukan sebaliknya yang akan terjadi? Gagasan privatisasi BUMN dalam pemikiran yang dikemukakan dalam uraian terdahulu tampaknya mempunyai tempat di Indonesia karena tindakan tersebut dapat sesuai dengan tujuan pembangunan dan demokrasi ekonomi.

PENUTUP

Di negara di mana faktor produksi yang utama adalah tanah, usaha menegakkan demokrasi ekonomi lebih mudah dilaksanakan melalui pemerataan penguasaan dan/atau pemilikan tanah.

Sejalan dengan perkembangan kehidupan ekonomi, peranan faktor produksi tanah seeara relatif menurun dan peranan faktor produksi lainnya seperti modal dan ketrampilan semakin menonjol. Sebagai akibat perkembangan ini usaha menegakkan demokrasi ekonomi menjadi semakin sulit karena masalahnya saling berkaitan dengan masalah-masalah lainnya. Dalam kehidupan ekonomi seperti sekarang, tampaknya pemerataan pemilikan dan/atau penguasaan faktor produksi tampaknya semakin sulit, tidak memadai lagi dalam usaha menegakkan demokrasi ekonomi. Dengan demikian, usaha lain, yaitu pemeratakan hasil pembangunan perlu mendapat perhatian khusus.

Pemerataan hasil kegiatan ekonomi, khususnya di negara berkembang sangat besar kemungkinannya melahirkan pengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi dan selanjutnya penciptaan lapangan kerja, sehingga mau tidak mau kadang-kadang "trade off" dari keduanya tidak mungkin dihindarkan untuk sementara waktu.

Sebagai hasil dari pembangunan ekonomi yang dilaksanakan seeara terus-menerus di Indonesia dalam beberapa tahun belakangan ini, jumlah anggota masyarakat yang berpendapatan menengah atau yang mempunyai surplus pendapatan semakin besar. Penyaluran surplus dana ini di Indonesia dewasa ini masih sangat terbatas sehingga perlu dicari jalan lain agar dana tersebut dapat tersalur sesuai dengan demokrasi ekonomi yang ingin ditegakkan.

Salah satu pilihan yang dapat dilaksanakan adalah melalui privatisasi BUMN. Tetapi kiranya perlu disadari bahwa, usaha ini tidak mudah dilaksanakan, karena untuk itu dituntut beberapa persyaratan dan ini harus dilakukan dengan tetap memperhitungkan akibat negatif yang mungkin timbul. Tanpa usaha menghindarkan akibat negatif tersebut demokrasi ekonomi akan semakin sulit ditegakkan bahkan konsentrasi kekuatan ekonomi semakin besar kemungkinannya akan terjadi. Dengan demikian privatisasi BUMN selamanya harus diletakkan pada kerangka pelaksanaan pembangunan ekonomi yang berdasarkan demokrasi ekonomi.

Arah Perkembangan Pelaksanaan Keadilan Sosial di Amerika Serikat*

Akhir Perang Dunia II menutup suatu periode sepanjang 15 tahun di mana institusi-institusi Amerika Serikat memusatkan perhatiannya semata-mata pada masalah-masalah depresi dan perang. Telah tiba waktunya untuk mewujudkan secara lengkap negara kesejahteraan (welfare state). Pembangunannya dimulai oleh Presiden D. Roosevelt pada dasawarsa 1930-an, untuk menjadikan orang-orang Negro, yang telah bertempur dalam satuan-satuan terpisah melawan suatu musuh rasialis, sebagai warga negara penuh Amerika Serikat. Namun selama dua dasawarsa berikutnya -- dari 1945 sampai pertengahan dasawarsa 1960-an -- kedua usaha itu macet.

Kongres Amerika Serikat tidak mampu mengambil tindakan yang menentukan melawan segregasi dan diskriminasi biarpun sebuah komisi presiden yang penting menyerukannya. Presiden Truman kemudian menghapus segregasi pada angkatan bersenjata, Mahkamah Agung menyatakan segregasi dalam pendidikan tidak konstitusional, dan sementara negara bagian utara mengeluarkan undang-undang serta membentuk komisi-komisi untuk menghapus diskriminasi dalam penempatan (employment), pendidikan dan perumahan. Kongres juga tidak mampu melancarkan suatu sistem asuransi kesehatan nasional, bagian yang belum ada dalam sistem kesejahteraan yang dimulai di bawah pemerintahan Roosevelt pada dasawarsa 1930-an. Akhirnya Kongres tidak mampu menemukan suatu sarana di mana pemerintah federal dapat membantu pendidikan, padahal jumlah anak sekolah sangat meningkat dan mengakibatkan tekanan berat atas anggaran negara bagian dan lokal. Banyak negara bagian selatan masih mempertahankan segregasi rasial dan karenanya Kongres menolak untuk memberikan dana kepada sekolah-sekolah segregasi.

*Diambil dari Nathan Glazer, "Trends in Social Justice," dalam majalah *Dialogue*, No. 2/1981, oleh Kirdi DIPOYUDO.

Dalam waktu dua tahun semuanya itu berubah. Tahun 1964 benar-benar *annus mirabilis* (tahun mengagumkan) dalam sejarah Amerika Serikat. Sebagai akibat pembunuhan Presiden John F. Kennedy, Lyndon B. Johnson -- seorang selatan dari salah satu negara konfederasi lama yang mengukuhkan perbudakan, segregasi dan diskriminasi terhadap kaum Negro -- menjadi presiden. Ekonomi Amerika Serikat sehat dan berkembang; dollar menjadi kuat di pasaran luar negeri, dan pengangguran menyusut. Presiden yang baru, Kongres, pengadilan-pengadilan dan pendapat umum, seperti terungkap dalam beberapa media massa nasional, sepakat bahwa *inilah waktunya untuk menghapus kedudukan lebih rendah rakyat Negro dan mengukuhkan suatu tingkat keadilan sosial yang lebih sehat.*

Pada tahun 1964-1965 kemacetan-kemacetan pokok mengenai diskriminasi rasial dan kebijaksanaan sosial diterobos. Suatu *Undang-undang Hak-hak Sipil* (Civil Rights Act) melarang diskriminasi dalam penempatan, fasilitas-fasilitas umum dan di segala program yang disubsidi pemerintah liberal, serta membentuk suatu Komisi Kesempatan Kerja yang sama. Sebuah Kantor Kesempatan Ekonomi yang baru didirikan melancarkan banyak program yang dimaksud untuk melenyapkan kemiskinan. Suatu *Undang-undang Hak-hak Pilih* (Voting Rights Act) memberikan kekuasaan luar biasa kepada Jaksa Agung: dia dapat menyingkirkan segala pembatasan hak pilih di sebagian besar negara dan turun tangan dalam urusan negara-negara bagian, distrik-distrik (counties) dan kota-kota untuk menjamin agar rakyat Negro dapat memberikan suara mereka. Tidak lama kemudian rakyat Negro mulai ikut memilih dalam jumlah yang besar untuk memilih pejabat-pejabat distrik, walikota, legislator negara bagian dan anggota Kongres.

Kemacetan mengenai asuransi kesehatan yang berlangsung puluhan tahun lamanya juga diterobos, dan program-program baru asuransi kesehatan untuk orang-orang tua dan perawatan kesehatan untuk kaum miskin dilancarkan. Undang-undang Imigrasi yang menetapkan kuota berdasarkan negara asal selama 45 tahun direvisi secara drastis. Diskriminasi dalam perumahan beberapa tahun kemudian dilarang. Soal bantuan federal untuk sekolah-skolah diselcsaikan dengan *Undang-undang Pendidikan Dasar dan Menengah* (Elementary and Secondary Education Act) yang memberikan dana-dana federal untuk pendidikan setiap anak dari keluarga miskin. Biar-pun bukan suatu tindakan untuk membangun hak-hak sipil, bantuan itu sangat menguntungkan anak-anak Negro, yang sebagian besar berasal dari keluarga-keluarga miskin. *Undang-undang Kota-kota Model* (Model Cities Act), sekali lagi bukan undang-undang hak-hak sipil, memberikan banyak bantuan kepada daerah-dacrah perkotaan yang mengalami depreciasi. Sebagian besar bantuan ini disalurkan ke daerah-dacrah kulit hitam.

Karena dibuka begitu banyak sumber baru bantuan federal, yang

mempengaruhi hampir semua institusi pemerintah dan swasta di negara, kekuasaan pemerintah federal untuk menjerakan praktek-praktek diskriminasi dan segregasi dengan menolak bantuan sangat diperkuat. Masyarakat Besar (Great Society) serta Presiden Johnson yang dinanti-nantikan, untuk memperhatikan keadilan sosial bagi rakyat miskin dan minoritas-minoritas, benar-benar menjadi suatu kenyataan.

Dalam kenyataannya *program-program sosial* yang dilancarkan di bawah Presiden Johnson sepanjang dasawarsa 1960-an dan 1970-an, terlepas dari kemauan atau usaha presiden, *berkembang secara besar-besaran*. Walaupun rakyat dan Kongres semakin meragukan efektivitasnya, hal itu tidak mengakibatkan pembatasan atau penghapusannya, kecuali dalam sedikit kasus. Suatu dinamika politik baru mendorong program-program itu. Di dalam Kongres setiap program mempunyai pendukung-pendukungnya dan semua anggota Kongres mendapatkan keuntungan dari arus baru dana federal ke distrik-distrik mereka. "Pork barrel" Kongres yang lama (perundang-undangan yang dimaksud untuk menguntungkan hanya para pemilih lokal), yang sebelumnya dibatasi pada pembangunan bendungan-bendungan, jalan-jalan dan kantor-kantor pos, kini diperluas untuk meliputi latihan kerja, kesejahteraan dan program-program kesehatan serta pendidikan. Pengadilan-pengadilan federal bersekutu dengan Kongres. Putusan-putusan kehakiman secara terus-menerus menggagalkan usaha pemimpin-pemimpin lokal untuk membendung program-program ini. Birokrasi federal pun bersekutu dengan Kongres dan pengadilan. Dan di luar pemerintah terdapat konstituensi-konstituensi kuat untuk masing-masing program -- yang dalam usahanya dibantu oleh organisasi-organisasi hukum publik baru yang diciptakan dengan dana-dana federal di bawah *Undang-undang Kesempatan Ekonomi* (Economic Opportunity Act).

Dewasa ini pertumbuhan program-program ini mungkin menurun. Bila demikian, hal ini lebih merupakan akibat dari keadaan ekonomi Amerika daripada akibat kenyataan bahwa aliansi kuat yang mendukung perluasan itu telah pecah.

Banyak program baru yang dilancarkan sejak 1964, dengan membelanjakan ribuan juta dollar, mengenai berbagai sasarannya. Akan tetapi dapat diidentifikasi dua tujuan dasar: *penyelesaian struktur negara kesejahteraan*, dan *penghapusan segregasi dan diskriminasi politik maupun ekonomi* terhadap rakyat kulit hitam. Kedua hal ini memang banyak bertumpang-tindih.

Pada tahun 1964, ketika disahkan *Undang-undang Kesempatan Ekonomi* dan Pemerintah Amerika Serikat mulai menerbitkan statistik mengenai jumlah-jumlah orang yang hidup "dalam kemiskinan," program-program anti-kemiskinan diajukan untuk kepentingan setiap ras dan kelompok etnis. Sekalipun benar bahwa orang miskin terdapat di setiap kelompok dan bahkan

orang kulit putih miskin terdapat dua kali lebih banyak daripada orang kulit hitam, angka-angkanya menunjukkan suatu cerita yang berlainan: 40% rakyat kulit hitam, dan hanya 11% rakyat kulit putih miskin. Sebagian besar kemiskinan kulit putih adalah kemiskinan orang tua. Ini dapat diatasi, seperti terjadi pada tahun-tahun akhir 1960-an dan 1970-an, dengan meningkatkan pembayaran jaminan sosial dan penutupan asuransi kesehatan untuk orang tua. Kemiskinan kulit hitam dalam tingkat yang jauh lebih tinggi adalah kemiskinan *keluarga-keluarga*, kaum muda usia kerja dan anak-anak yang mereka tanggung atau mereka usahakan nafkahnya. Banyak program lain yang menyusul, seperti program Kota-kota Model, pertama-tama juga dimaksud untuk memperbaiki nasib rakyat kulit hitam. Untuk menilai keberhasilan program-program ini dengan demikian orang harus bertanya: Berubahkah keadaan rakyat kulit hitam? Apakah mereka diintegrasikan dalam masyarakat Amerika Serikat atas dasar persamaan?

Sebelum berusaha menjawab pertanyaan-pertanyaan ini, harus diadakan suatu perbedaan. Program Masyarakat Besar bukan saja bermaksud mencapai suatu *kedudukan ekonomi yang lebih baik* bagi kaum miskin dan kulit hitam, tetapi juga menyelesaikan perjuangan menjamin *status politik dan sipil yang penuh* bagi kulit hitam. Sasaran politik ini tidak boleh dipisahkan dari sasaran-sasaran ekonomi dan sosial. Kalau kulit hitam mempunyai pekerjaan yang sama dan memperoleh pendapatan yang sama seperti kulit putih, status politik dan sipil mereka akan meningkat.

Sebaliknya dikemukakan bahwa kalau kulit hitam dapat memberikan suara di mana-mana, kalau segala diskriminasi disingkirkan, kalau mereka bisa memasuki sekolah-sekolah yang berdasarkan undang-undang atau kebiasaan hanya dimaksud untuk kulit putih dan mendapat pendidikan yang sama, kalau pemerintah dan bisnis dilarang mengadakan diskriminasi atas dasar warna kulit, maka *persamaan politik dan sipil ini akan mendatangkan persamaan ekonomi dan sosial*.

Argumen ini ternyata agak naif. Sasaran-sasaran politik Masyarakat Besar telah dicapai dalam tingkat yang lebih tinggi daripada harapan orang-orang. Rakyat kulit hitam ikut serta secara penuh dalam kehidupan politik Amerika Serikat. Menurut *Undang-undang Hak-hak Pilih* tahun 1965 tiada pemerintah lokal atau negara bagian boleh membatasi hak pilih rakyat kulit hitam atau kelompok-kelompok minoritas. Negara-negara bagian tidak boleh memaksakan kemampuan membaca dan menulis sebagai syarat untuk memilih. Demikianpun hak atas pendidikan dan pekerjaan tanpa diskriminasi berhasil ditegakkan. Tetapi kendati terdapat usaha-usaha Masyarakat Besar untuk mewujudkan persamaan politik dan sipil, tampak bahwa dalam jangka pendek *meluasnya hak-hak tidak menjamin persamaan ekonomi* rakyat kulit hitam. Tindakan-tindakan yang dimaksud untuk memperbaiki keadaan

ekonomi kaum miskin kulit hitam, dan orang-orang miskin lain, juga kurang berhasil daripada yang diharapkan.

Yang diperluas secara luar biasa oleh Masyarakat Besar ialah *kesempatan*. Tindakan-tindakan yang menghapus diskriminasi jauh lebih berhasil daripada harapan orang-orang. Rupanya diskriminasi dalam fasilitas-fasilitas umum menghilang. Kolese-kolese dan universitas-universitas, sekolah-sekolah tinggi kedokteran dan hukum mulai bersaing untuk menerima orang-orang kulit hitam dan minoritas-minoritas, bukan melakukan diskriminasi terhadap mereka atau mengabaikan mereka. Perusahaan-perusahaan besar secara aktif merekrut, mendidik dan menatar pegawai-pegawai kulit hitam.

Badan-badan federal yang dilibatkan untuk menegakkan nondiskriminasi di bawah Presiden-presiden Nixon, Ford dan Carter seperti bertumbuh cepat di bawah pemerintahan Johnson. Tindakan-tindakan yang diambil untuk mengatasi diskriminasi dan segregasi ternyata efektif. Pada hemat kami kini terdapat sangat sedikit diskriminasi di dua bidang kunci kehidupan Amerika, yaitu pendidikan dan kesempatan kerja. Kenyataannya usaha untuk memberikan perhatian khusus kepada rakyat kulit hitam lebih tersebar luas daripada tindakan-tindakan diskriminasi.

Posisi ini mungkin mengejutkan pengamat-pengamat asing, tetapi buktinya jelas. Sejak awal 1970-an orang-orang kulit hitam dengan pendidikan yang sama mendapat pekerjaan yang sama seperti orang-orang kulit putih. Pada tahun 1973 pria-pria kulit hitam lulusan kolese rata-rata berpendapatan 10% lebih tinggi daripada kulit putih. Kelompok-kelompok hak-hak sipil dan kelompok-kelompok minoritas kulit hitam masih mengatakan bahwa diskriminasi masih tersebar luas, dan mereka memperjuangkan tindakan-tindakan "aksi afirmatif" -- nama usaha untuk memberikan perhatian khusus kepada kulit hitam dan lain-lain minoritas -- yang bahkan lebih efektif. Untuk melukiskan kebutuhan ini, mereka menunjuk pada kesulitan, tingkat pengangguran yang tinggi dan partisipasi yang lebih kecil dalam angkatan kerja rakyat kulit hitam dan pertumbuhan suatu kebudayaan perkotaan di daerah-daerah kulit hitam di mana obat bius, kekerasan dan kejahatan merupakan suatu epidemi. Tetapi masalahnya bukanlah diskriminasi melainkan suatu kenyataan bahwa *persamaan politik dan sipil tidak mendatangkan persamaan ekonomi* seperti yang diharapkan.

Bahkan lebih menggelisahkan, *program-program sosial yang secara langsung dimaksud untuk mengubah kehidupan kaum miskin dan rakyat kulit hitam yang miskin tidak berhasil*. Untuk mengatasi hal ini, tindakan yang dilakukan adalah: *Pertama*, kesejahteraan (*welfare*) -- tunjangan pendapatan bagi kaum miskin -- diperluas, sebagian dengan peraturan-peraturan federal, sebagian lewat putusan-putusan hakim, sebagian lewat tindakan-tindakan

negara bagian dan pemerintah lokal, seperti di New York, California, Massachusetts dan lain-lain daerah, di mana kelompok-kelompok hak-hak sipil dari pro-kulit hitam kuat. *Kedua*, tekanan ekonomi atas kaum miskin dikurangi dengan membuat perawatan medis, yang di Amerika Serikat mahal, dilakukan seeara cuma-cuma untuk kaum miskin lewat program federal Medicaid. *Ketiga*, suatu program kupon pangan, yang tumbuh dengan hebatnya pada dasawarsa 1970-an, menambah lebih banyak pendapatan bagi kaum miskin. *Keempat*, dibuka program-program kesempatan kerja musim panas untuk kaum muda, program pekerjaan yang dibayar untuk kaum muda yang bersekolah, program latihan yang dibayar untuk menyiapkan orang-orang muda dan lain-lain penganggur bagi pekerjaan-pekerjaan yang meluas secara mantab selama tahun-tahun akhir 1960-an dan 1970-an.

Ini adalah program-program yang seeara langsung ditujukan pada kaum miskin, khususnya kaum miskin di kota-kota. Program-program ini memberikan *bantuan langsung berupa uang dan pelayanan-pelayanan kunci*. Manfaat-manfaat dalam bentuk uang dan pelayanan berkembang begitu cepat sehingga program-program kesejahteraan menjadi lebih menarik bagi sementara orang daripada pekerjaan-pekerjaan berpendapatan rendah. Studi-studi dasawarsa 1970-an menunjukkan bahwa pendapatan dari welfare, kupon pangan, Medicaid dan lain-lain program untuk kaum miskin yang didasarkan atas kebutuhan, adalah lebih besar di negara-negara bagian utara dan barat dibanding dengan pendapatan dari pekerjaan full time dengan upah minimum. Bukan suatu kebetulan bahwa selama 1960-an, suatu periode kemakmuran dan tingkat pengangguran di Amerika Serikat, jumlah penerima welfare meningkat tiga kali. Tetapi welfare hanya sedikit meluas pada dasawarsa 1970-an yang seeara ekonomis sulit diteruskan karena negara-negara bagian, yang membayar sebagian besar beban welfare, tidak dapat melakukannya.

Welfare jelas tidak dapat diharapkan mengubah keadaan kaum miskin secara menentukan, hanya membuat hidup mereka lebih mudah. Welfare hanyalah "bantuan" seperti dinamakan pada tahun 1930-an. Pengeluaran untuk pendidikan juga membubung. Antara tahun 1966 dan 1978 pengeluaran untuk sekolah-sekolah dasar dan menengah negeri meningkat dari US\$23.000 juta menjadi US\$76.000 juta, padahal jumlah siswanya tidak banyak meningkat. Pengeluaran untuk pengalaman kerja dan latihan kerja juga sangat banyak meningkat, yaitu menjadi US\$12.000 juta pada akhir 1970-an.

Mempunyai artikah itu? Sudah barang tentu, sampai batas-batas tertentu. Tetapi pengangguran di kalangan kaum muda kulit hitam kini lebih tinggi daripada ketika program-program dimulai, kendati pengelolaan semua program ini dan segala pengalaman yang berjalan selama 15 tahun. Namun tidak dapat dikatakan bahwa program-program itu gagal. Soalnya bagaimanakah

keadaannya jika program-program tersebut tidak dijalankan tanpa semuanya itu.

Memudarnya harapan akan Masyarakat Besar tidak boleh dibebankan pada perbedaan penting mengenai sasaran-sasarannya ataupun pada perlakuan terhadapnya. Baik kaum demokrat maupun republikan sepakat bahwa kedudukan politik dan ekonomi rakyat kulit hitam yang lebih rendah adalah suatu persoalan yang akhirnya harus ditangani oleh bangsa. Perlawanan terhadap *Undang-undang Hak-hak Sipil* tahun 1964, biarpun sebagian atas dasar ideologi, terutama adalah perlawanan oleh satu seksi, yaitu Selatan. Demikianpun nilai ekonomi dan sosial pemberantasan kemiskinan tidak memecah kaum demokrat dan kaum republikan -- atau bahkan kaum liberal dan kaum konservatif. Tetapi yang menjadi persoalan ialah *efektivitas sarana-sarana* yang digunakan.

Sepanjang dasawarsa 1970-an banyak kelompok mengecam hak-hak dan perlindungan yang dibangun dalam perundang-undangan maupun tindakan kehakiman yang dimaksud untuk membantu rakyat kulit hitam. Sebagai akibatnya, hak-hak sipil kulit hitam dan keadaan kulit hitam menjadi tidak terfokus. Perundang-undangan yang semula dimaksud untuk melindungi kulit putih diarahkan untuk melindungi semua minoritas, yakni dengan melarang diskriminasi terhadap setiap orang atas dasar warna kulit, ras, agama atau asal nasional. Banyak kelompok minoritas -- Spanyol, Cina, Jepang, Korea, Filipina dan lain-lain -- diberi perlindungan yang sama seperti rakyat kulit hitam. Para majikan, lembaga-lembaga pendidikan tinggi dan badan-badan yang memberikan pelayanan diminta untuk mencatat bukan saja usaha mereka untuk menyewa, memajukan dan melayani orang-orang kulit hitam, tetapi juga usaha mereka untuk melakukan hal yang sama bagi minoritas yang lain.

Undang-undang Hak-hak Sipil tahun 1964 juga melarang diskriminasi dalam penempatan tenaga kerja atas dasar jenis kelamin. Tetapi bagaimana dapat mencapai perimbangan antara klaim-klaim orang-orang kulit hitam, lain-lain minoritas, wanita, kaum yang terganggu fisiknya, orang-orang tua, bekas narapidana dan semua orang lain yang kini berada di bawah peraturan pemerintah, memperoleh perlindungan yang sama atau serupa, khususnya bila banyak orang berhak di bawah lebih dari satu kategori?

Di satu pihak perluasan jumlah kelompok yang dilindungi terhadap diskriminasi menunjukkan adanya suatu pemikiran yang luas dan mendalam mengenai setiap orang yang kesempatannya dalam pekerjaan dan pendidikan berkurang. Tetapi usaha untuk memola perlindungan banyak kelompok ini menurut pola yang dimaksud untuk rakyat kulit hitam melahirkan *beberapa dilema*. Haruskah suatu sekolah perawat menjerima seorang siswa tuli? Pada

analisa terakhir ketulian adalah suatu cacat fisik, dan lembaga-lembaga pendidikan tidak boleh mengadakan diskriminasi atas dasar itu. (Tetapi ketika kasus ini diajukan pada Mahkamah Agung, putusannya mendukung sekolah perawatnya.) Bagaimana undang-undang diskriminasi usia yang baru diberlakukan? Ia melarang diskriminasi atas dasar usia dalam setiap program yang mendapat bantuan federal, dan membuat beberapa pengecualian. Tetapi salahkah jika suatu perusahaan membatasi pemberian kedudukan-kedudukan manajemen junior pada orang-orang muda yang baru keluar dari kolese? Atau tidak salahkah jika suatu kolese atau universitas menentukan batas-batas usia bagi penerima bea-bea siswa?

Dalam dasawarsa 1970-an perundang-undangan dan tindakan kehakiman yang mengungkapkan suatu *rasa baru keadilan sosial* semakin meluas. Apakah ini mengungkapkan kenyataan bahwa orang-orang Amerika akhirnya menyadari ketidakadilan-ketidakadilan yang menyertai kehidupan mereka begitu lama? Apakah ini mengungkapkan kenyataan bahwa rakyat kulit hitam telah berhasil mendidik banyak kelompok dalam bentuk keberhasilan mereka memperluas hak-hak dan kesempatan-kesempatan mereka lewat perundang-undangan dan proses pengadilan? Sebagian! Hal itu juga mengungkapkan sangat meningkatnya jumlah kelompok hukum publik, yang didukung oleh pemerintah dan yayasan-yayasan, yang berjuang untuk memperluas hak-hak dan kesempatan-kesempatan banyak kelompok kepentingan. Banyak kelompok menuntut dan mendapat perundang-undangan yang memberikan dana-dana federal dan perlindungan untuk mereka atau, lebih umum, menuntut lain-lain pihak, termasuk bisnis, universitas, rumah sakit, pemerintah negara bagian dan lokal, agar mengeluarkan uang bagi kepentingan mereka.

Telah kami ajukan suatu argumentasi bahwa jika banyak orang yang tidak puas dengan program-program Masyarakat Besar, hal itu bukanlah disebabkan orang-orang Amerika berbalik melawan para penerima bantuan yang disediakan, tetapi karena program-programnya itu sendiri tidak seefektif harapan mereka. Tetapi ini berlaku untuk program-program khusus yang menyerang prestasi pendidikan yang rendah dan kemiskinan, bukan program-program yang meratakan hak-hak politik dan status sipil rakyat kulit hitam dan lain-lain minoritas. Usaha-usaha untuk menjamin agar orang-orang kulit hitam dan lain-lain kelompok tidak menjadi korban diskriminasi sangat berhasil. Kini terjadi sedikit diskriminasi atas dasar ras, warna kulit, agama atau asal kebangsaan. (Satu-satunya pengecualian besar ialah dalam perumahan, di mana masih terjadi diskriminasi dalam penyewaan dan penjualan.)

Tetapi *program-program yang menangani pendidikan, latihan kerja, penempatan dan penyelamatan pendapatan kurang berhasil*. Meskipun banyak uang mengalir ke bidang-bidang ini, dan orang menyaksikan akibat-

akibat positif. Apakah hasil-hasil itu muncul sebagai buah program-program ini atau sebagai akibat tindakan-tindakan orang-orang kulit hitam dalam suatu masyarakat di mana diskriminasi telah berkurang secara radikal, adalah suatu pertanyaan yang menarik. Hasil-hasil yang kita lihat adalah suatu kenaikan dramatis dalam prosentase orang-orang kulit hitam yang duduk di universitas, dan suatu kenaikan meskipun kecil dalam jumlah yang lulus universitas. Kita melihat kenaikan yang besar sekali dalam jumlah orang kulit hitam dalam profesi dan kedudukan manajerial. Perubahan dalam kemajuan pendidikan dan pekerjaan orang-orang kulit hitam, yang banyak menyumbang untuk menutup jurang antara kulit hitam dan kulit putih, adalah mengesankan. Tetapi bersamaan dengan itu kita melihat, untuk sangat banyak orang kulit hitam, kegagalan dalam prestasi pendidikan, tingkat tinggi pengangguran dan meningkatnya ketergantungan.

Sesuatu yang sangat aneh dan sulit dipahami terjadi. *Statistik kemajuan dan statistik kesulitan bersama-sama meningkat*. Interpretasi statistik itu adalah jelas. Penduduk kulit hitam pecah menjadi kelas menengah yang cukup berhasil dan suatu kelas lebih rendah yang tidak berhasil. Jumlah mereka di tengah menurun karena sementara bergabung dengan kelompok yang naik atau jatuh ke dalam kelompok yang memiliki kelas lebih rendah. Ada kenaikan baik dalam jumlah pekerja kantor (white collar) yang lebih berhasil, maupun dalam jumlah mereka yang tidak berhasil dan hidup dengan pembayaran welfare, tunjangan dari latihan kerja, program-program rehabilitasi dari kecanduan obat bius dan lain sebagainya, atau dari kegiatan-kegiatan tak halal.

Dalam beberapa hal masalah-masalah yang ditangani oleh Masyarakat Besar masih berlangsung terus. Masalah-masalah ini berubah seperti bunglon setelah program-program baru diarahkan padanya. Tetapi kini, 15 tahun kemudian, masih ada suatu kelas bawah perkotaan dengan tingkat pengangguran yang tinggi, pendidikan buruk, keluarga-keluarga pecah, kecanduan obat bius dan kejahatan. Sekalipun banyak orang miskin dibantu, suatu kelompok yang sulit dikurangi jumlahnya menunjukkan penderitaan sosial yang dilihat pada tahun 1965. Sementara orang mengatakan bahwa pemerintah dan rakyat tidak berusaha sebaik mungkin. Kalau ukuran usaha itu adalah alokasi sumber-sumber daya ekonomi, hal itu tidak benar. Program-program sosial tumbuh secara luar biasa.

Mungkin ada jawaban lain. Kalau menengok ke dasawarsa 1960-an, orang melihat perubahan-perubahan yang pantas dicatat dalam status pendidikan dan kemajuan ekonomi rakyat kulit hitam, bahkan sebelum program-program Masyarakat Besar dimulai. Pada dasawarsa 1970-an di lain pihak orang melihat lebih sedikit perubahan biarpun program-program berkembang.

Misalnya kalau orang melihat proporsi penduduk Amerika yang dengan ukuran resmi dianggap miskin, orang melihat sangat berkurangnya kemiskinan pada dasawarsa 1960-an, tetapi hampir tiada penurunan pada dasawarsa 1970-an. Misalnya pada tahun 1959, 22,4% penduduk dianggap hidup miskin. Ini hampir diparuh, menjadi 12,1% pada tahun 1969. Di satu angka itu tetap, bahkan biarpun program-program sosial berkembang. Pada tahun 1977 diperkirakan bahwa 11,6% penduduk miskin.

Apabila orang melihat anomali meningkatnya pengeluaran untuk kaum miskin, tanpa penurunan jumlah mereka, adalah jelas bahwa orang harus melihat melampaui program-program sosial khusus itu sendiri dan meneliti apa yang terjadi dengan ekonomi Amerika. Ceritanya cukup dikenal. Dasawarsa 1960-an adalah tahun-tahun pertumbuhan ekonomi dan tingkat pengangguran rendah dan dalam keadaan itu kaum miskin berhasil memperbaiki nasib mereka sendiri. Apakah program-program pemerintah membantu atau menghambat hampir tidak menjadi soal. Ketika Amerika Serikat memasuki suatu periode pertumbuhan yang menurun dan tingkat pengangguran tinggi, sekalipun program-program sosial yang diperluas tidak dapat berbuat banyak untuk mengurangi kemiskinan. Bahkan program-program itu bisa mempunyai akibat-akibat yang merugikan. Biarpun prosentase GNP yang dialokasikan oleh pemerintah untuk pembayaran alih dan pembaharuan sosial meningkat seperti yang terjadi, program-program itu mungkin ikut bertanggung jawab atas kesulitan-kesulitan ekonomi pada dasawarsa 1970-an dengan *mengurangi tabungan dan investasi*. Paling tidak ini adalah argumentasi sementara ahli ekonomi, yang mengatakan bahwa pertumbuhan ekonomi secara tradisional memainkan peranan yang lebih besar dalam mengurangi kemiskinan dan memberikan kesempatan.

Pada awal 1980-an, *pertumbuhan program-program sosial tampaknya berakhir*, paling tidak untuk sementara waktu. Tugas-tugas untuk memerangi inflasi, memulihkan produktivitas Amerika Serikat, membina suatu perekonomian yang lebih sehat dan berkembang, kini didahulukan. Semangat kesederhanaan hidup dan suatu perasaan keterbatasan kini menguasai suasana politik Amerika Serikat. Akan tetapi kalau analisa ini tepat, kaum miskin akan sedikit menderita akibat perubahan. Dalam suatu perekonomian yang dinamis kaum miskin maju pertama-tama dengan usaha mereka sendiri, tidak dengan bantuan pemerintah. Karena diskriminasi dan prasangka yang luas tidak lagi berlaku, kita dapat percaya bahwa pemulihan suatu perekonomian yang berkembang dan sehat akan berarti berlanjutnya kemajuan minoritas-minoritas dan kaum miskin.

Hubungan Ekonomi Jepang-Indonesia*

Pande Radja SILALAH

PENGANTAR

Hubungan ekonomi Jepang-Indonesia belakangan ini kembali banyak mendapat sorotan sehubungan dengan terjadinya peristiwa dalam bidang ekonomi yang sangat berpengaruh terhadap perekonomian dari kedua negara. Menciutnya dominasi OPEC dalam penentuan harga minyak dunia pada gilirannya telah memaksa Indonesia mengubah orientasi dalam pembangunan ekonominya. Kalau sebelumnya perekonomian Indonesia sangat tergantung kepada minyak maka di masa yang akan datang keadaan tersebut tidak dapat dipertahankan lagi. Untuk menggerakkan roda pembangunan ekonomi Indonesia harus mencari motor penggerak baru dan pilihan telah jatuh kepada penggalakan ekspor nonmigas. Di lain pihak, sebagai hasil interaksi dari berbagai macam faktor nilai mata uang Jepang mengalami apresiasi dan hal ini menuntut Jepang menyesuaikan strategi pembangunan ekonominya. Dengan memperhitungkan faktor yang berpengaruh, terlihat kecenderungan bahwa dalam usaha pembangunan ekonominya Jepang akan memberi tekanan khusus kepada usaha penggalakan permintaan di dalam negeri dengan menggunakan sumber-sumber yang ada dan mengarahkan investasinya kepada kegiatan ekonomi yang memberi harapan laba yang terbesar sejalan dengan usaha menghindari friksi-friksi yang mungkin terjadi atau sejalan dengan usaha menciptakan hubungan yang harmonis antara Jepang dan negara-negara lainnya.¹

Menghadapi perubahan ini timbul pertanyaan, apakah hubungan ekonomi Indonesia-Jepang masih dapat ditingkatkan dan kalau mungkin bagaimana cara dan bentuknya agar masyarakat kedua negara dapat menikmati hasilnya.

*Disampaikan dalam lokakarya yang diselenggarakan oleh Fakultas Sastra Universitas Indonesia, 27 November 1986.

¹Lihat, Kataro Tsujimura, "Expand Domestic Demand for Japan's Sake," *Journal of Japanese Trade & Industry*, No. 6, 1986, hal. 33-34.

Makalah ini menguraikan keadaan hubungan ekonomi kedua negara dan berbagai hal yang dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam menilai hubungan ekonomi Jepang-Indonesia dengan maksud menjawab pertanyaan yang diajukan. Sehubungan dengan ini maka makalah ini dibagi dalam 3 (tiga) bagian. *Pertama* menguraikan hubungan perdagangan Jepang-Indonesia, *kedua* mengenai perkembangan penanaman modal dan *ketiga* usaha untuk meningkatkan hubungan ekonomi dari kedua negara dengan memanfaatkan peluang yang ada.

PERDAGANGAN ASIMETRIS

Bagi Indonesia, Jepang merupakan salah satu mitra dagang utama. Dalam beberapa tahun terakhir ini (lihat Tabel 1) sebagian terbesar ekspor Indonesia ditujukan ke Jepang dan sebagian terbesar impor Indonesia berasal dari Jepang. Dalam tahun 1985 misalnya sekitar 45,0% ekspor dan sekitar 27,0% impor Indonesia ditujukan ke dan berasal dari Jepang. Tetapi bagi Jepang, kecuali untuk beberapa komoditi tertentu, Indonesia bukanlah mitra dagang utama. Dalam tahun 1985 hanya sekitar 1,2% dari seluruh ekspor Jepang ditujukan ke Indonesia dan hanya sekitar 7,8% dari seluruh impor Jepang

Tabel 1

PERDAGANGAN INDONESIA DENGAN BERBAGAI NEGARA
(Juta US\$)

		1981	1982	1983	1984	1985*
ASEAN	Ekspor	3.414,8	3.499,1	3.476,3	2.487,3	2.160,7
	Impor	1.702,1	3.301,6	3.914,2	1.948,0	900,1
USA	Ekspor	4.852,2	3.546,0	4.266,7	4.504,7	4.007,0
	Impor	1.794,7	2.417,2	2.533,7	2.559,9	1.892,9
MEE	Ekspor	1.062,7	893,7	952,7	1.036,2	1.057,2
	Impor	2.200,0	2.655,9	2.234,1	2.061,9	1.919,6
Jepang	Ekspor	11.949,6 (8.178,9)	11.192,6 (6.953,1)	9.678,2 (5.343,3)	10.352,5 (4.825,2)	8.297,2 (3.190,0)
	Impor	3.989,0	4.278,5	3.793,1	3.307,7	2.995,9
Total	Ekspor	25.164,5 (16.953,5)	22.328,3 (14.856,0)	21.145,9 (12.600,0)	21.887,8 (11.021,4)	18.448,0 (7.749,4)
	Impor	13.272,1	16.858,9	16.351,8	13.882,1	11.083,5

Catatan: * Angka Perkiraan
 - Ekspor (FOB); Impor (CIF)
 - Angka dalam kurung adalah minyak mentah

Sumber: BPS, Statistik Indonesia, 1985.

berasal dari Indonesia (lihat Tabel 2). Gambaran ini menunjukkan bahwa keadaan perdagangan kedua negara bersifat asimetris. Tingkat ketergantungan Indonesia terhadap Jepang jauh lebih besar dari tingkat ketergantungan Jepang terhadap Indonesia.

Tabel 2

PERDAGANGAN JEPANG DENGAN DUNIA, ASEAN DAN INDONESIA
(Juta US\$)

		1981	1982	1983	1984	1985
DENGAN						
I. DUNIA	Nilai Perdagangan	295.300	270.900	273.300	306.600	305.200
	Ekspor	152.000	138.900	146.900	170.100	175.600
	Impor	143.300	132.000	126.400	135.500	129.500
	Balance	8.700	-6.900	20.500	33.600	46.100
II. ASEAN*	Nilai Perdagangan	36.200	34.300	32.400	36.100	31.500
	Ekspor	15.200	14.900	15.000	14.100	11.300
	Impor	21.000	19.400	17.400	22.000	20.200
	Balance	-5.800	-4.500	-2.300	-7.900	-8.900
Saham ASEAN dalam perdagangan Jepang		12,3%	12,7%	11,8%	11,8%	10,3%
III. INDONESIA	Nilai Perdagangan	17.400	16.300	14.000	14.300	12.290
	Ekspor	4.100	4.300	3.600	3.100	2.170
	Impor	13.300	12.000	10.400	11.200	10.120
	Balance	-9.200	-7.700	-6.800	-8.100	-7.950
Saham Indonesia dalam perdagangan Jepang		5,9%	6,0%	5,1%	4,7%	4,0%

Catatan: Sejak tahun 1984, termasuk Brunei.

Sumber: Custom Statistics, dalam Eiji Sakuta, "Japan-ASEAN Economic Relations, *Journal of Japanese Trade & Industry*, No. 5, 1986, hal. 11.

Kalau ditelaah lebih jauh, ternyata struktur perdagangan Jepang-Indonesia juga tidak berimbang. Sebagian terbesar ekspor Jepang terdiri dari barang-barang manufaktur tetapi sebaliknya hanya sebagian kecil dari ekspor Indonesia ke Jepang yang terdiri dari komoditi-komoditi hasil olahan pabrik (lihat Tabel 3 dan 3A). Seperti ditunjukkan oleh Tabel 4, jika dibandingkan dengan negara-negara tetangga, ternyata saham impor komoditi manufaktur Jepang dari Indonesia adalah yang paling kecil yaitu hanya sekitar 4,3% dalam tahun 1985, padahal negara tetangga Malaysia, Filipina, Singapura dan Muangthai masing-masing telah mencapai 9,2%, 22,3%, 28,5% dan 27,7%.²

²Lihat, Eiji Sakuto, "Japan-ASEAN Economic Relations," *Journal of Japanese Trade & Industry*, No. 5, 1986, hal. 10-14.

Tabel 3

PERDAGANGAN JEPANG DAN INDONESIA
(US\$ 1.000)

	Ekspor			Impor		
	1983		1984	1983		1984
	Nilai	Saham %	Nilai	Saham %	Nilai	Saham %
TOTAL EKSPOR	3.552.087	100	3.073.136	100	10.432.322	100
Foodstuffs	33.621	0,9	27.803	0,9	346.245	3,3
Raw Materials Fuels	36.448	1,0	37.371	1,2	710.527	6,8
Light Industry Goods	270.961	7,6	264.085	8,6	302.339	2,9
Non-metallic Mineral Products	43.295	1,2	35.962	1,2	407.565	3,9
Other Light Industrial Products	137.297	3,9	144.366	4,7	9.061.411	86,9
Heavy Chemical Industrial Products	391.223	11,0	362.582	11,8	299.353	2,9
Metal Goods	711.440	20,0	619.738	20,2	8.627	0,1
Machinery	2.027.592	57,1	1.698.227	55,3	433	0,0
Re-Exports & Not Classified	80.802	2,3	63.329	2,1	290.293	2,8
					14.787	0,1
TOTAL IMPOR					11.175.482	100
Foodstuffs					368.522	3,3
Raw Materials					615.061	5,5
Metallic Raw Materials					257.293	2,3
Other Raw Materials					356.612	3,2
Mineral Fuels					9.813.254	87,8
Manufactured Goods					369.021	3,3
Chemical Goods					8.926	0,1
Machinery					492	0,0
Other Manufactured Goods					359.604	3,2
Re-Imports & Non-Classified					9.624	0,1

Sumber: Jetro, *White Paper on International Trade*, Japan 1985.

Tabel 3A

NILAI EKSPOR-IMPOR INDONESIA MENURUT GOLONGAN SITC

	1981	1982	1983	1984	1985
0 Bahan Makanan & Binatang hidup					
- Ekspor	929,5	904,6	1.093,1	1.368,5	1.382,9
- Impor	1.356,1	1.074,2	1.134,5	676,2	552,4
1 Minuman dan Tembakau					
- Ekspor	53,7	42,3	47,8	43,5	70,4
- Impor	44,8	51,3	27,8	29,1	24,4
2 Bahan Mentah (tidak untuk dimakan)					
- Ekspor	2.208,1	1.581,5	1.649,7	1.761,9	1.404,5
- Impor	564,8	608,6	675,6	883,4	759,9
3 Bahan Bakar Pelikan, Penyemir dan yang Berkaitan					
- Ekspor	20.668,6	18.407,9	16.153,0	16.044,6	12.665,3
- Impor	1.727,2	3.550,4	4.149,9	2.705,1	1.408,7
4 Lemak serta Minyak Hewan & Nabati					
- Ekspor	129,1	133,4	148,7	174,9	401,2
- Impor	28,8	13,0	12,1	51,7	48,9
5 Bahan-bahan Kimia					
- Ekspor	64,1	61,5	119,0	169,7	195,5
- Impor	1.754,4	1.804,0	1.893,0	2.137,4	2.008,5
6 Barang Pabrik Diperinci Menurut Bahan					
- Ekspor	776,5	817,2	1.349,7	1.565,3	1.786,0
- Impor	2.518,3	2.732,0	2.351,5	1.885,1	1.967,8
7 Perlengkapan Mesin-mesin Pengangkutan					
- Ekspor	153,5	179,6	133,3	223,2	107,6
- Impor	4.618,7	6.259,8	5.684,0	5.306,9	3.923,9
8 Berbagai Jenis Buatan Pabrik					
- Ekspor	121,2	141,1	213,2	372,2	404,6
- Impor	325,2	375,7	358,8	378,6	354,4
9 Barang dan Transaksi Tidak Terperinci					
- Ekspor	60,2	59,2	238,4	164,0	30,0
- Impor	338,8	389,9	64,6	98,6	34,4

Sumber: BPS, Statistik Indonesia, 1985.

Tabel 4

IMPOR JEPANG DARI BERBAGAI NEGARA (KHUSUS KOMODITI MANUFAKTUR) SEBAGAI PERSENTASE DARI TOTAL IMPOR

	1976	1979	1982	1983	1984	1985
Dunia	20,7	26,0	24,9	27,2	29,8	31,0
Indonesia	1,7	1,9	1,5	3,0	3,4	4,3
Malaysia	16,2	11,9	12,4	14,4	11,2	9,2
Filipina	7,4	11,8	16,2	14,7	19,9	22,3
Singapura	23,6	17,4	16,2	20,8	25,0	28,5
Muangthai	13,7	23,2	24,1	21,6	23,8	27,7

Catatan: Komoditi Manufaktur terdiri dari mesin, chemical (Klasifikasi SITC 5-9)

Sumber: Custom Statistics, dalam Eiji Sakuta, "Japan-ASEAN Economic Relations," *Journal of Japanese Trade & Industry*, No. 5, 1986, hal. 12.

Memang kalau dilihat dari segi neraca perdagangan, posisi Indonesia menguntungkan karena secara terus mengalami surplus. Namun melihat komposisi perdagangan seperti yang diuraikan sebelumnya dapat dikatakan bahwa hubungan perdagangan yang asimetris ini tidak dapat dipertahankan lagi karena kurang menguntungkan pihak Indonesia.

Untuk memperoleh manfaat yang lebih besar dalam bidang perdagangan dengan Jepang, Indonesia tidak dapat lagi mengandalkan diri pada ekspor bahan-bahan baku tetapi harus lebih banyak mengeksport komoditi-komoditi hasil olahan pabrik. Melihat hasil yang dicapai oleh negara tetangga tampaknya Indonesia tidak perlu terlalu pesimis.

Seperti diketahui, dalam beberapa tahun belakangan ini harga komoditi dan khususnya bahan baku atau sumber-sumber alam secara terus-menerus mengalami penurunan. Dengan kemajuan teknologi, di satu pihak pemakaian bahan baku per satuan output bertambah kecil dan di lain pihak semakin banyak ditemukan komoditi substitusi bagi bahan baku atau sumber alam yang harganya lebih murah. Kecenderungan seperti ini tampaknya masih akan terus berlanjut sehingga walaupun Indonesia memiliki banyak sumber-sumber alam yang dapat digali, kebijakan yang terlalu mengandalkan diri pada ekspor bahan baku atau sumber alam tidak tepat lagi, sebaliknya Indonesia harus berusaha mengolah bahan baku atau sumber-sumber alam tersebut dan kemudian mengeksportnya. Untuk tujuan ini langkah strategis harus dilakukan mulai dari pemilihan komoditi yang akan diproduksi sampai dengan pemasaran hasil produksi tersebut baik di dalam maupun di luar negeri.

Sering dikemukakan bahwa pasar domestik Jepang sangat tertutup dan sulit ditembus karena dibentengi oleh peraturan-peraturan atau kebiasaan tertentu yang bersifat nontarif. Di Indonesia, hambatan yang bersifat nontarif tersebut kurang mendapat perhatian, karena perusahaan-perusahaan yang mengeksport hasil produksinya ke Jepang sebagian besar terdiri dari perusahaan-perusahaan patungan Indonesia-Jepang atau perusahaan PMA Jepang.

Untuk menciptakan hubungan ekonomi yang lebih harmonis seperti yang digembar-gemborkan Jepang belakangan ini sudah selayaknya Jepang berusaha mengurangi hambatan-hambatan yang bersifat nontarif. Sejalan dengan itu para eksportir Indonesia perlu berusaha keras untuk memasarkan produknya ke Jepang.

Beberapa pelaku bisnis mengatakan bahwa cara yang tepat memasuki pasar Amerika dan pasar Jepang berbeda. Cara yang efektif memasuki pasar Amerika adalah dengan mendirikan kantor perwakilan yang bertugas mema-

sarkan produk kepada para konsumen atau para pedagang yang ada di negara tersebut. Dengan perkataan lain, memasuki pasar Amerika adalah lebih efektif bila dilakukan secara langsung. Untuk memasuki pasar Jepang, sampai saat ini ternyata pemasaran secara langsung masih sangat sulit karena rantai pemasaran di Jepang dikuasai oleh para Trading House Jepang.

Seperti ditunjukkan dalam Tabel 5, sebagian terbesar perdagangan dalam negeri dan luar negeri Jepang didominasi oleh sembilan Sogo Shosha terbesar Jepang. Dalam tahun 1985 misalnya, sekitar 43,9% dari seluruh ekspor dan sekitar 72,0% dari seluruh impor Jepang, dilakukan oleh sembilan Sogo Shosha terbesar Jepang. Dengan akumulasi modal, kemampuan serta jaringan luas, Sogo Shosha mempunyai daya saing yang sangat tinggi. Dengan demikian, bagi Indonesia metode yang lebih tepat untuk memasuki pasar domestik Jepang adalah dengan cara bekerjasama dengan Sogo Shosha tersebut kecuali kalau Indonesia telah memiliki Trading House yang lebih efisien.

Data statistik menunjukkan bahwa dalam beberapa tahun terakhir ini perdagangan off-shore Jepang mengalami peningkatan yang cukup berarti. Para Sogo Shosha Jepang dewasa ini ternyata tidak lagi hanya melakukan kegiatan ekspor dan impor dari dan ke Jepang, tetapi mereka juga telah memperdagangkan komoditi dari satu negara ke negara lain. Hal ini dapat dilakukan

Tabel 5

PENJUALAN DARI SEMBILAN SOGO SHOSHA (FY 1985)
(Milyar Yen)

	Total	Di Jepang	Ekspor	Impor	Perdagangan Off-Shore
Mitsubishi	16.332	6.431	2.579	4.697	2.625
Mitsui	16.020	6.063	2.738	3.869	3.350
C. Itoh	15.324	6.914	2.953	2.636	2.821
Sumitomo	14.226	6.637	3.030	2.983	1.576
Marubeni	13.916	4.695	3.523	2.841	2.857
Nissho-Iwai	8.821	2.838	1.326	2.506	2.151
Toyo Menka	4.771	1.828	1.090	984	869
Nichimen	4.515	1.072	727	625	2.091
Kanematsu-Gosho	4.247	1.802	445	1.229	771
Total (A)	98.172	38.280	18.411	22.370	19.111
Saham (%)	100,0	39,0	18,7	22,8	19,5
Total Perdagangan (B)	-	-	41.956	31.085	-
Saham Sogo Shosha (A/B)	-	-	43,9	72,0	-

Sumber: Japan Foreign Trade Council, Inc.

dengan menguntungkan karena mereka mempunyai kantor perwakilan di banyak negara yang didukung oleh jaringan informasi pasar yang sangat memadai. Dalam usaha Indonesia meningkatkan ekspor nonmigas tampaknya jasa Sogo Shosha Jepang ini dapat dimanfaatkan. Dengan bekerjasama dengan Sogo Shosha diperkirakan komoditi Indonesia akan dapat memasuki pasar internasional secara lebih efisien sampai Indonesia memiliki Trading House yang dapat mengimbangi cara kerja Sogo Shosha Jepang.

Melihat struktur perdagangan Indonesia-Jepang seperti yang dikemukakan sebelumnya dapat dikatakan bahwa Indonesia harus berusaha keras mengubahnya. Usaha tersebut perlu dimulai dari segi produksi. Dengan perkataan lain, strategi industrialisasi yang diterapkan selain bertujuan memperkuat struktur perekonomian dan peningkatan nilai tambah perlu dikaitkan dengan usaha peningkatan ekspor nonmigas. Kalau demikian halnya maka perhatian terhadap penanaman modal baik PMDN maupun PMA perlu diarahkan untuk tujuan tersebut.

PENANAMAN MODAL

Menurut Yosuke Naito,³ perusahaan-perusahaan Jepang dewasa ini telah mulai berada dalam tahap kedua dari proses globalisasi. Dalam tahap ini perusahaan-perusahaan Jepang menggeser sebagian usaha produksinya ke luar negeri walaupun tanggung jawab utama manajemen masih tetap berada di kantor pusat di Jepang. Dengan terjadinya apresiasi nilai mata uang Jepang Yen, terdapat kecenderungan proses globalisasi tahap kedua ini akan berjalan dengan cepat, dan bahkan diperkirakan dalam waktu yang tidak terlalu lama perusahaan-perusahaan Jepang akan memasuki proses globalisasi tahap ketiga yaitu keadaan di mana perusahaan-perusahaan Jepang mendorong pembagian kerja internasional dalam organisasi mereka dengan melakukan kegiatan manufaktur, pemasaran, penelitian, pengembangan dan kegiatan finansial di tempat yang paling menguntungkan di seluruh dunia. Dalam tahap ini seluruh dunia akan dianggap sebagai suatu satuan pasar yang tidak lagi terbagi dalam pasar nasional dan pasar regional.

Jika sekarang Jepang telah memulai memasuki proses globalisasi tahap kedua dapat diperkirakan bahwa investasi luar negeri Jepang akan disesuaikan dengan proses tersebut.⁴ Hal ini berarti bahwa Indonesia perlu menyesuaikan diri dengan perkembangan tersebut dan sekaligus memanfaatkannya.

³Yosuke Naito, "Ongoing Transformation in Japanese Management," *Journal of Japanese Trade & Industry*, No. 4, 1986, hal. 46-49.

⁴Bandingkan dengan, Takahiko Ueda, "Yen Appreciation Compels Structural Changes," *Journal of Japanese Trade & Industry*, No. 4, 1986, hal. 50-51.

Sejak dahulu, Indonesia merupakan negara yang sangat menarik bagi para investor Jepang dan kedudukannya selalu berada dalam peringkat kedua sesudah Amerika Serikat dalam hal jumlah penyedotan penanaman modal swasta Jepang. Tetapi dalam dua tahun terakhir ini terlihat gambaran yang berlainan. Arus investasi Jepang ke Indonesia mengalami perlambatan padahal Indonesia menghendaki keadaan yang sebaliknya (Tabel 6).

Tabel 6

INVESTASI LANGSUNG SWASTA JEPANG 1957-1985 (Juta US\$)

	Indonesia		Total	
	Proyek	Nilai	Proyek	Nilai
1951-1970	78	242	3.733	3.533
1971	48	112	904	858
1972	61	119	1.774	2.338
1973	143	341	3.093	3.494
1974	113	375	1.912	2.395
1975	120	589	1.591	3.280
1976	85	931	1.652	3.462
1977	83	425	1.761	2.806
1978	84	610	2.393	4.598
1979	65	150	2.694	4.994
1980	96	529	2.442	4.693
1981	88	2.434	8.931	8.931
1982	84	410	2.548	7.703
1983	89	374	2.754	8.145
1984	82	374	2.499	10.155
1985	62	408	2.614	12.218
Total	1.381	8.423	36.927	83.649

Sumber: Menteri Keuangan Jepang, dalam Eiji Sakuta, "Japan-ASEAN Economic Relations," *Journal of Japanese Trade & Industry*, No. 5, 1986, hal. 13

Sering dikemukakan bahwa yang menjadi alasan menciutnya arus investasi Jepang ke Indonesia adalah karena di satu pihak daya tarik Indonesia secara relatif mengalami penurunan sedang di lain pihak daya tarik negara lainnya meningkat. Daya tarik Indonesia turun disebabkan peraturan sering berubah-ubah dan kadang-kadang tidak konsisten, keterangan yang dibutuhkan sulit diperoleh, bidang usaha yang tersedia terbatas (baik dengan alasan kejenuhan pasar maupun sebagai akibat proteksi terselubung terhadap beberapa pengusaha) dan berurusan dengan birokrasi merupakan "time and money consuming." Padahal negara-negara lainnya dalam beberapa tahun terakhir ini berusaha keras menarik investasi langsung dari Jepang dengan cara penyederhanaan prosedur penanaman modal dan/atau pemberian insentif berupa insentif pajak atau kemudahan lainnya.⁵

⁵Lihat, Katsuhiro Yakoba, "ASEAN Industrialization and Japanese Economic Cooperation," *Journal of Japanese Trade & Industry*, No. 5, 1986, hal. 15-18.

Sejak beberapa bulan yang lalu Indonesia secara serius berusaha meningkatkan penanaman modal asing di Indonesia dan ini tercermin dari serangkaian tindakan yang telah diambil seperti tindakan di bidang perpaajakan, perlakuan yang semakin kurang diskriminatif terhadap modal asing, tindakan memperluas bidang usaha yang dapat dikelola PMA, tindakan yang memungkinkan pengusaha asing memperbesar sahamnya dalam PMA dan PMDN, dan peraturan di bidang perkreditan yang lebih ringan persyaratannya. Tindakan-tindakan tersebut merupakan rangsangan yang diharapkan dapat meningkatkan arus investasi asing khususnya investor Jepang ke Indonesia.

Mengamati kondisi perekonomian Indonesia dan Jepang dewasa ini tampaknya masih terdapat peluang untuk meningkatkan hubungan ekonomi kedua negara. Dengan terjadinya apresiasi nilai mata uang Yen, banyak perusahaan Jepang yang berorientasi ekspor khususnya perusahaan kecil dan menengah mengalami kesulitan dan terpaksa melakukan kegiatan produksinya di luar Jepang. Dari penelitian Sanwa Bank terhadap 16 perusahaan industri pengekspor utama beberapa saat sesudah mulai terjadi apresiasi nilai Yen diperoleh keterangan bahwa terdapat 14 perusahaan yang akan mengalami kesulitan dan/atau harus beralih kegiatan kalau nilai tukar berada pada tingkat 200 Yen atau kurang per satu dollar Amerika. Di lain pihak penelitian Kadin Jepang terhadap perusahaan kecil (dengan modal kurang atau sama dengan 100 juta Yen) yang berorientasi ekspor mengungkapkan bahwa hanya sekitar 10,4% dari seluruh perusahaan yang dapat bertahan bila nilai tukar lebih kecil dari 170 Yen per satu dollar Amerika dan selanjutnya hanya sekitar 3,5% dari seluruh perusahaan yang masih dapat bertahan bila nilai tukar lebih kecil dari 160 Yen per satu dollar Amerika (Tabel 7).⁶

Beberapa hasil studi mengungkapkan bahwa di masa yang akan datang nilai Yen akan tetap tinggi dan kecil kemungkinannya berada jauh di atas 180 Yen per satu dollar Amerika. Bahkan ada yang memperkirakan bahwa nilai Yen akan terus meningkat dan akan mencapai sekitar 120 Yen per satu dollar Amerika pada akhir dekade ini.

Bagi Indonesia adanya kecenderungan seperti ini suatu peluang yang perlu dimanfaatkan secara baik. Indonesia perlu berusaha mengarahkan investasi Jepang ke Indonesia dengan cara menciptakan iklim investasi yang memadai. Dengan menciptakan iklim investasi yang lebih baik diharapkan investasi Jepang ke Indonesia akan meningkat kembali dan dalam perputarannya akan membantu Indonesia mempercepat peningkatan ekspor nonmigas. Penggalakan ekspor nonmigas ini menjadi lebih mungkin dilakukan karena

⁶Keujiro Horikawa, "A Hard Row," *Journal of Japanese Trade & Industry*, No. 5, 1986, hal. 26-28.

Tabel 7

PENINGKATAN NILAI TUKAR MAKSIMUM
DI MANA LABA MASIH DIPEROLEH

Nilai Tukar	Persentase Perusahaan
Kurang dari 130 Yen/US\$	0,6
130-139 Yen/US\$	0,3
140-149 Yen/US\$	0,3
150-159 Yen/US\$	2,3
160-169 Yen/US\$	6,9
170-179 Yen/US\$	10,7
180-189 Yen/US\$	28,3
190-199 Yen/US\$	15,3
200-209 Yen/US\$	15,3
210-219 Yen/US\$	3,2
220-229 Yen/US\$	2,8
230-239 Yen/US\$	0,1
240-249 Yen/US\$	0,3
Lebih 250 Yen/US\$	0,1
Tidak menjawab	12,8

Sumber: Tokyo Chamber of Commerce and Industry, survey 685 perusahaan kecil (modal kurang atau sama dengan 100 juta Yen) yang berorientasi ekspor, dalam Kenjiro Hori-kawa, "A Hard Row," *Journal of Japanese Trade & Industry*, No. 5, 1986, hal. 27

industri-industri Jepang yang terdesak ke luar sebagian terdiri dari industri-industri yang berorientasi ekspor dan sebagian lagi terdiri dari industri yang menghasilkan komoditi untuk kebutuhan industri-industri besar Jepang.

Sampai beberapa tahun yang lalu motif utama penanaman modal Jepang di beberapa negara tertentu termasuk Indonesia adalah untuk memperoleh bahan baku dan bahan penolong secara stabil bagi industri-industri Jepang dan untuk memenuhi kebutuhan pasar domestik dari negara penerima modal. Yang menjadi daya tarik utama dari negara-negara penerima modal adalah tersedianya sumber-sumber alam, tenaga kerja murah dan luasnya pasar domestik. Sejalan dengan tahapan proses globalisasi perusahaan-perusahaan Jepang ternyata motif tersebut mengalami perubahan. Seperti ditunjukkan dalam Tabel 8, dalam tahun 1985 alasan buruh murah dan stabilitas penawaran sumber ternyata tidak lagi dianggap terlalu penting. Indonesia perlu memperhatikan perubahan tersebut terlebih karena selama ini ada anggapan kuat di Indonesia bahwa motif utama Jepang melakukan investasi di negara ini adalah karena tersedia tenaga kerja secara melimpah dan murah serta sumber-sumber alam dalam jumlah yang sangat banyak.⁷

Dari data statistik diperoleh indikasi bahwa perusahaan Jepang yang menanam modalnya di Indonesia tergolong perusahaan yang cukup besar. Dalam

⁷Yosuke Naito, *ibid.*

Tabel 8

MOTIF PERUSAHAAN JEPANG MELAKUKAN EKSPANSI KE LUAR NEGERI

	Sangat Penting	Penting	Netral	Sulit diper-timbangkan	Tidak diper-timbangkan
Perluasan Pasar bagi Produk yang Sudah Ada	78,3	15,4	2,0	1,2	3,2
Mengumpulkan Informasi Teknologi dan Perusahaan	34,5	44,6	14,7	5,0	1,2
Mengembangkan Usaha Baru	30,6	32,9	20,6	10,3	5,6
Pengembangan Teknologi Tinggi	9,4	26,2	34,8	18,5	11,2
Reaksi terhadap Pembatasan Impor	18,1	24,5	23,6	17,7	16,0
Aktivitas Keuangan Global	12,6	20,7	23,6	28,9	14,2
Buruh Murah	2,9	18,1	28,6	30,3	20,2
Stabilitas Penawaran Sumber	8,5	14,0	31,4	22,9	23,3
Menghindari Risiko Kurs (hedging)	7,4	22,5	34,0	23,4	12,7
Division of Labour/Pembagian Kerja Int.	21,6	27,8	26,9	15,9	7,8
Undangan Tuan Rumah	11,9	29,5	27,9	17,6	13,1
Motif Lain	9,1	6,0	51,5	10,6	22,7

Sumber: Keizai Doyukai, White Paper on Japanese, dalam Yasuke Naito, "On Going Transformation in Japanese Management," *Journal of Japanese Trade and Industry*, No. 4, 1986, p. 47.

tahun 1985 misalnya besarnya modal Jepang yang ditanam dalam setiap proyek mencapai sekitar 6,5 juta dollar Amerika. Dengan modal yang cukup besar tersebut perusahaan PMA Jepang dapat memanfaatkan keuntungan dari skala ekonomi dan dalam perputarannya menyulitkan posisi dari para investor dalam negeri yang menjadi saingannya. Melihat kecenderungan seperti yang dikemukakan di atas semakin kuat alasan menganjurkan agar Indonesia lebih memberi perhatian dan peluang kepada investor kecil dan menengah yang berasal dari Jepang. Karena selain sejalan dengan mengurangi ketegangan, investor kecil dan menengah dari Jepang dapat berperan memperkuat struktur ekonomi Indonesia dan menggalakkan ekspor nonmigas Indonesia baik ke Jepang sendiri maupun ke negara ketiga.

POTENSI YANG DAPAT DIGALI

Dalam usaha pengembangan hubungan ekonomi Jepang-Indonesia selama ini ternyata masih terdapat bidang kegiatan ekonomi yang belum digali atau dikembangkan secara sungguh-sungguh. Bidang kegiatan tersebut adalah sektor pariwisata.

Sejalan dengan peningkatan pendapatan masyarakat Jepang, kegiatan pariwisata mengalami peningkatan yang sangat pesat. Kalau dalam tahun 1964 jumlah wisatawan Jepang yang pergi ke luar negeri baru mencapai kurang dari 128.000 orang maka dalam tahun 1985 jumlahnya telah mencapai hampir 5 juta orang, yang berarti selama periode tersebut terjadi peningkatan rata-rata sekitar 19,0% setiap tahun. Namun demikian, wisatawan Jepang

yang berkunjung ke Indonesia hanya sebagian kecil dan kurang 2,0% dari seluruh jumlah wisatawan Jepang, walaupun sering digembar-gemborkan Indonesia merupakan tempat yang sangat menarik bagi para wisatawan asing (lihat Tabel 9).

Tabel 9

BEBERAPA INDIKATOR MENGENAI WISATAWAN JEPANG
DAN WISATAWAN ASING KE INDONESIA

	Wisatawan Luar Negeri Jepang		Wisatawan Asing ke Indonesia		Wisatawan Bangsa Jepang ke Indonesia
	Jumlah (orang)	Pengeluaran (US\$ juta)	Jumlah (orang)	Pengeluaran (US\$ juta)	Jumlah (orang)
1964	127.749	78,1			
1965	156.827	87,8			
1966	212.409	117,0			
1967	267.538	147,0			
1968	343.542	167,0			
1969	492.880	241,0	86.100	10,8	
1970	663.467	315,0	129.319	16,2	
1971	961.135	509,0	178.781	22,6	
1972	1.392.045	774,0	221.179	27,6	
1973	2.288.966	1.252,0	270.303	40,9	
1974	2.335.530	1.358,0	313.452	54,4	
1975	2.466.326	1.367,0	366.293	62,3	
1976	2.857.584	1.664,0	401.237	70,6	
1977	3.151.431	2.152,0	433.333	81,3	
1978	3.525.110	3.717,0	468.614	94,3	
1979	4.038.298	4.810,0	501.430	250,7	
1980	3.909.333	4.593,0	561.178	289,0	
1981	4.006.388	4.616,0	600.151	309,1	65.153
1982	4.086.138	4.116,0	592.046	358,8	69.957
1983	4.232.246	4.428,0	838.855	439,5	83.997
1984	4.658.833	4.607,0	700.910	519,7	92.393
1985	4.948.366	4.814,0	701.910		92.525

Sumber: Hiroshi Ishi, "Travelers Tales," *Journal of Japanese Trade & Industry*, No. 6, 1986, hal. 39; RAPBN 1986/1987; Statistik Indonesia 1985.

Dengan terjadinya peningkatan nilai mata uang Yen baru-baru ini diperkirakan arus wisatawan Jepang akan meningkat dan hal ini perlu dilirik oleh Indonesia.⁸ Seandainya Indonesia dalam tahun depan dapat mengundang 20% dari wisatawan Jepang ke Indonesia maka devisa yang dapat diperoleh akan mencapai sekitar 1 milyar dollar atau dapat mencapai sekitar 14,0% dari seluruh nilai ekspor nonmigas tahun 1985 atau sekitar 1,2 kali lebih besar dari seluruh nilai ekspor kayu lapis atau bahkan sekitar 3,1 kali nilai seluruh ekspor pakaian jadi Indonesia dalam tahun 1985.

⁸Bandingkan, Hiroshi Ishi, "Travelers' Tales," *Journal of Japanese Trade & Industry*, No. 6, 1986, hal. 38-39.

Usaha meningkatkan arus wisatawan Jepang ke Indonesia semakin penting artinya bagi perekonomian Indonesia karena hasilnya akan dapat dipetik dalam jangka waktu yang tidak terlalu lama. Seperti dikemukakan sebelumnya, pemerintah telah berusaha keras menggalakkan ekspor nonmigas, tetapi diperkirakan dalam jangka pendek hasilnya tidak akan terlalu besar.

Untuk menarik wisatawan Jepang ke Indonesia, usaha promosi perlu dilakukan di Jepang. Dan dalam keadaan seperti sekarang mungkin cara yang lebih efektif adalah dengan bekerjasama dengan agen-agen perjalanan ataupun media massa Jepang. Sejalan dengan itu, pemantauan mengenai karakteristik para wisatawan Jepang perlu dilakukan secara lebih terinci karena berdasarkan itulah usaha promosi dapat mencapai sasarannya.

PENUTUP

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa hubungan ekonomi Jepang-Indonesia yang sudah berlangsung sejak lama perlu ditata kembali. Penataan tersebut semakin mendesak karena telah terjadi perubahan dalam bidang ekonomi dan menyangkut kedua negara. Tanpa penataan yang baik hubungan ekonomi kedua negara akan menjurus ke arah yang kurang menguntungkan.

Hubungan dagang Jepang-Indonesia sampai saat ini masih bersifat asimetris dan Indonesia berada dalam posisi yang lemah. Bagi Indonesia keadaan ini sangat tidak menguntungkan dan usaha serius untuk memperbaikinya perlu dilakukan.

Untuk memperbaiki hubungan perdagangan yang asimetris tersebut Indonesia perlu melakukan penyesuaian dalam strategi industrialisasinya. Usaha untuk meningkatkan produksi dan ekspor komoditi-komoditi manufaktur perlu dilakukan dan sehubungan dengan ini dari pihak Jepang sangat diharapkan tindakan-tindakan untuk menghilangkan hambatan-hambatan yang bersifat nontarif.

Dalam usaha industrialisasinya, Indonesia perlu mengarahkan dan memanfaatkan modal yang berasal dari Jepang. Penanaman modal dari Jepang akan menunjukkan prospek yang cerah asal saja Indonesia berhasil menciptakan iklim yang lebih baik dan sehat dalam bidang investasi. Dalam tahap sekarang, khususnya dalam kaitannya dengan usaha menggalakkan ekspor nonmigas, Indonesia perlu menggalang kerjasama dengan para Sogo Shosha Jepang. Dengan bekerjasama dengan Sogo Shosha Jepang diperkirakan Indonesia dapat memasuki pasar internasional secara lebih efisien dan efektif dan dalam proses tersebut Indonesia dapat belajar dari pengalaman Jepang.

Kalau dikaji lebih dalam ternyata masih terdapat bidang kegiatan ekonomi yang perlu digarap dan yang dalam perputarannya akan memperkuat hubungan ekonomi kedua negara. Bidang tersebut adalah bidang pariwisata. Usaha penggarapan harus datang dari pihak Indonesia. Usaha tersebut harus dilakukan secara serius, bukan saja karena hasilnya dapat dipetik dalam waktu yang tidak terlalu lama, tetapi juga karena usaha penggalakan ekspor nonmigas lainnya tampaknya belum akan memberi hasil yang memadai dalam jangka pendek. Masalahnya sekarang bagaimana kedua negara dapat mengembangkan hubungan ekonomi tersebut secara menguntungkan bagi masyarakat kedua negara.

ANALISA

1978—1986

Nomor-nomor tahun 1978 s/d 1983 @ Rp 750,00

- 1/1978: PERSPEKTIF 1978 *(habis)*
- 2/1978: VIETNAM-KAMBOJA, SELAT MALAKA DAN MASALAH RASIAL *(habis)*
- 3/1978: PANCASILA ARTI DAN PENERAPANNYA *(habis)*
- 4/1978: DINAMIKA HUBUNGAN INTERNASIONAL *(habis)*
- 5/1978: KEBUDAYAAN DAN PENDIDIKAN
- 8/1978: STRATEGI GLOBAL DAN ASIA TENGGARA
- 7/1978: BEBERAPA SEGI PEMBANGUNAN NASIONAL
- 8/1978: BERBAGAI MASALAH DALAM NEGERI
- 9/1978: NEGARA-NEGARA ASEAN
- 10/1978: SUMPAH PEMUDA DAN PERSATUAN INDONESIA
- 11/1978: PERSAINGAN TIMUR-BARAT
- 12/1978: PEMBINAAN GENERASI MUDA *(habis)*

- 1/1979: PEREBUTAN PENGARUH GLOBAL
- 2/1979: BEBERAPA MASALAH PEMBANGUNAN *(habis)*
- 3/1979: TIMUR TENGAH DALAM SOROTAN
- 4/1979: PERATAAN PENDAPATAN
- 5/1979: FOKUS ATAS AFRIKA
- 8/1979: PERJUANGAN DUNIA BARU
- 7/1979: PERANG MELAWAN KEMISKINAN *(habis)*
- 8/1979: ASIA TENGGARA BERGOLAK
- 9/1979: STRATEGI PEMBANGUNAN DITINJAU KEMBALI
- 10/1979: MENANJAKNYA DAN PROSPEK KAWASAN PASIFIK
- 11/1979: MENUJU PEMBAHARUAN PENDIDIKAN NASIONAL

- 12/1979: AKTUALITAS INTERNASIONAL
- 1/1980: BERBAGAI MASALAH EKONOMI INTERNASIONAL
- 2/1980: PEDESAAN FOKUS PEMBANGUNAN *(habis)*
- 3/1980: KAWASAN TELUK ARAB-PARSI DALAM PEREBUTAN *(habis)*
- 4/1980: MENGAMANKAN SUPLAH ENERGI
- 5/1980: KAWASAN SAMUDRA HINDIA FOKUS KETEGANGAN
- 8/1980: BERBAGAI MASALAH DALAM NEGERI
- 7/1980: JEPANG DALAM DUNIA YANG BERUBAH
- 8/1980: PERJUANGAN KEADILAN SOSIAL
- 9/1980: ASIA TENGGARA DALAM SOROTAN
- 10/1980: PENDIDIKAN DAN MASYARAKAT
- 11/1980: PERKEMBANGAN DI AFRIKA
- 12/1980: WANITA, HAKIKAT DAN PANGGILANNYA

- 1/1981: BERBAGAI MASALAH NASIONAL *(habis)*
- 2/1981: AKTUALITAS INTERNASIONAL
- 3/1981: PEMBANGUNAN PEDESAAN *(habis)*
- 4/1981: RRC, CALON RAKSASA DUNIA *(habis)*
- 5/1981: DIENTAS PEMBANGUNAN NASIONAL *(habis)*
- 8/1981: TIMUR TENGAH PUSARAN STRATEGIS
- 7/1981: SEGI-SEGI PEMBANGUNAN EKONOMI
- 8/1981: PERKEMBANGAN DI ASIA TENGGARA *(habis)*
- 9/1981: MENUJU MASYARAKAT ADIL DAN MAKMUR
- 10/1981: ASIA-PASIFIK DASAWARSA 1980-AN
- 11/1981: PENDIDIKAN DAN KOMUNIKASI
- 12/1981: PERTARUNGAN TIMUR-BARAT *(habis)*

- 1/1982: PERSPEKTIF EKONOMI *(habis)*
- 2/1982: FOKUS ASIA TENGGARA *(habis)*
- 3/1982: DEMOKRASI SOSIAL
- 4/1982: AKTUALITAS INTERNASIONAL
- 5/1982: INDUSTRIALISASI DAN PEMBANGUNAN NASIONAL *(habis)*
- 8/1982: HUBUNGAN UTARA-SELATAN *(habis)*
- 7/1982: PEMERATAAN KESEJAHTERAAN
- 8/1982: PERSPEKTIF ASIA-PASIFIK *(habis)*
- 9/1982: MASALAH-MASALAH PEMBANGUNAN *(habis)*
- 10/1982: PEREBUTAN PENGARUH GLOBAL *(habis)*
- 11/1982: GARIS-GARIS BESAR PEMBANGUNAN PEDESAAN *(habis)*

12/1982: FDKUS KAWASAN SAMUDRA HINDIA

- 1/1983: SOSIALISASI
- 2/1983: AKTUALITAS INTERNASIONAL *(habis)*
- 3/1983: PEMBANGUNAN POLITIK
- 4/1983: DINAMIKA ASIA-PASIFIK *(habis)*
- 5/1983: BUNGA RAMPAI PEMBANGUNAN
- 8/1983: PERKEMBANGAN DI ASIA SELATAN DAN BARAT
- 7/1983: MENGGALAKKAN PARTISIPASI EKONOMI
- 8/1983: ASIA TENGGARA DAN DUNIA *(habis)*
- 9/1983: DINAMIKA INTERNASIONAL
- 10/1983: KEMANUSIAAN YANG ADIL DAN BERADAB
- 11/1983: MENUJU STRATEGI ENERGI
- 12/1983: UNI SOVIET DAN RRC

Nomor-nomor Tahun 1984 dan seterusnya @ Rp 1.000,00

- 1/1984: MELAKSANAKAN PANCASILA
- 2/1984: KERJASAMA EKONOMI PASIFIK
- 3/1984: PERSPEKTIF PELITA IV
- 4/1984: MASALAH KAMPUCHEA DAN INDONESIA-VIETNAM *(habis)*
- 5/1984: PENDIDIKAN DAN BEBERAPA TANTANGANNYA
- 8/1984: JEPANG DALAM MASA TRANSISI
- 7/1984: DAMPAK HUBUNGAN TIMUR-BARAT DI BEBERAPA KAWASAN *(habis)*
- 8/1984: MEMBANGUN DEMOKRASI
- 9/1984: PEMBAURAN DAN TANTANGANNYA
- 10/1984: MEMBANGUN PEDESAAN
- 11/1984: NASIONALISME DAN PEMBENTUKAN BANGSA
- 12/1984: INDONESIA MEMPERLUAS CAKRAWALA

- 1/1985: MASALAH EKONOMI YANG RUMIT & PEMECAHANNYA
- 2/1985: PERKEMBANGAN DEMOKRASI & POLITIK INDONESIA
- 3/1985: MENGGALAKKAN KEGIATAN EKONOMI
- 4/1985: ASIA-AFRIKA DAN PERKEMBANGAN KAWASAN
- 5/1985: PENDIDIKAN DAN KEHIDUPAN MASYARAKAT
- 8/1985: PENGALAKAN EKSPOR DAN MUNCULNYA KELAS MENENGAH
- 7/1985: MASALAH PEMBANGUNAN DAN KEPENDUDUKAN
- 8/1985: EMPAT PULUH TAHUN INDONESIA MERDEKA: POLITIK LUAR NEGERI
- 9/1985: EMPAT PULUH TAHUN INDONESIA MERDEKA: IDEOLOGI, POLITIK DAN EKONOMI
- 10/1985: KELUAR DARI KEMELUT EKONOMI
- 11/1985: MEMPERKOKOH PERSATUAN DAN KESATUAN
- 12/1985: MEMAHAMI PERMASALAHAN ENERGI

- 1/1986: PETA POLITIK 1980
- 2/1986: MASALAH STRATEGI NUKLIR
- 3/1986: SWASTANISASI DAN EFISIENSI NASIONAL
- 4/1986: INDIA-INDONESIA DAN PERKEMBANGAN KAWASAN
- 5/1986: PENDIDIKAN DAN KEBANGKITAN NASIONAL
- 6/1986: PERKAITAN STRATEGI NUKLIR
- 7/1986: PENYESUAIAN KEBIJAKAN EKONOMI
- 8/1986: PENGAMALAN PANCASILA
- 9/1986: MASA DEPAN POLITIK INDONESIA
- 10/1986: MENGEMBANGKAN POTENSI MANUSIA
- 11/1986: SATU DASAWARSA TIMOR TIMUR
- 12/1986: WUJUD DEMOKRASI EKONOMI

JILIDAN:

ANALISA 1979 Rp 12.000,00 ANALISA 1983 Rp 12.000,00
 ANALISA 1980 Rp 12.000,00 ANALISA 1984 Rp 15.000,00
 ANALISA 1981 Rp 12.000,00 ANALISA 1985 Rp 15.000,00
 ANALISA 1982 Rp 12.000,00

Pesanan per pos tambah ongkos kirim ± 15% (minimal Rp 500,00)

The Indonesian Quarterly



The Outstanding Journal on Indonesian Problems

- The journal for scholars, diplomats, and journalists on Indonesian problems and related issues
- Keep you up-to-date
- Mostly by Indonesian writers
- Published since 1972 in January, April, July and October.

CSIS also publishes an Indonesian Journal ANALISA and books on socio-economic and international affairs:

- **Trends in Marketing,**
J. PANGLAYKIM.
- **Law in Indonesia,** *SOEBEKTI*
- **Golkar: Functional-Group Politics in Indonesia**
Julian M. BOILEAU
- **Pacific Economic Cooperation: The Next Phase,**
Hadi SOESASTRO and HAN Sung-joo (Eds.)



Centre for Strategic and International Studies
Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160.
Phone : 356532-35, Telex : 45164 CSIS 1A.